

# Les lois de financement de la vie politique en Allemagne et en France : vers le parti cartel ?



Séminaire " Economie et politique dans l'Union européenne "

sous la direction de Monsieur Yves Surel

Lou Brenez 2003-2004

Toute ma gratitude va en premier lieu à Monsieur Yves Surel, qui a guidé mes pas sur un thème aussi controversé dans la science politique. J'espère avoir tiré profit de sa pédagogie et de sa rigueur.

Je tiens également à remercier Monsieur Dominique Labbé, qui dès ma première année à l'IEP a éveillé ma curiosité pour le financement des partis, ainsi que Madame Véronique Pujas, qui m'a offert de précieux conseils pour orienter mon travail.

Dans le cadre de mes recherches, je dois à Monsieur Jacques Robert, président de CPNT Isère, aux membres de son mouvement qui étaient présents, ainsi qu'à Monsieur Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain, rencontrés en 2002, de m'avoir donné les premiers éléments sur le financement de leurs partis respectifs. Disponibles et chaleureux, ils ont démontré que les questions d'argent n'étaient pas taboues dans les partis.

Je remercie vivement les trésoriers locaux qui ont bien voulu s'entretenir avec moi, et m'apporter des données comptables précises en même temps que leur avis sur la législation française : Madame Josiane Exposito pour la fédération du Parti socialiste de l'Ain, Monsieur Oudjaoudi pour le groupe local des Verts de l'Isère, Monsieur Joseph Ledant pour la fédération du Front national du Rhône, Monsieur Gros pour la fédération de l'UMP de l'Isère, et Monsieur Maurice Luchaire pour le mouvement CPNT de l'Isère. Je les remercie par ailleurs de la confiance qu'ils m'ont accordée.

Je sais gré à Monsieur Yves-Marie Doublet, docteur en droit, pour l'entretien accordé et les documents envoyés. Etant sans aucun doute le spécialiste français des questions de financement de la vie politique, ses analyses m'ont été d'une aide précieuse.

Je remercie enfin Monsieur Jean-Louis Meré, chef des services juridiques de la CNCCFP, qui a bien voulu m'accueillir à la Commission et m'en livrer bien des secrets.

Le tout dernier remerciement va à Enki Bilal, auteur involontaire de l'illustration en couverture.

Illustration : BILAL Enki, *Froid Equateur*, Paris, Les humanoïdes associés. 1992. p. 17.

## Sommaire

<i>Abréviations</i> .....	4
<i>Introduction</i> .....	5
<b>Chapitre I. La mise en place des lois de financement de la vie politique, en Allemagne et en France : le poids des contextes</b> .....	<b>16</b>
<b>1/ Le contexte juridique</b> .....	<b>16</b>
1- En Allemagne : un cadre qui favorise la naissance des lois de financement .....	16
2- En France : un cadre qui n'appelle pas la mise en place des lois de financement .....	26
<b>2/ Le contexte politique</b> .....	<b>34</b>
1- En Allemagne : un système de financement remis en cause .....	34
2- En France : les lois s'imposent face à une situation explosive .....	37
<b>Chapitre II. Les législations allemande et française sur le financement de la vie politique : contenus divergents, résultats convergents</b> .....	<b>43</b>
<b>1/ La réglementation des ressources des candidats et des partis</b> .....	<b>43</b>
1- La place du financement public .....	43
2- La place du financement privé .....	68
<b>2/ Les mécanismes de contrôle des dépenses</b> .....	<b>77</b>
1- L'encadrement et la limitation des dépenses .....	78
2- Les dispositifs de contrôle et de sanction.....	84
<b>Chapitre III. Les effets des législations sur les systèmes de partis allemand et français : vers le « parti cartel » ?</b> .....	<b>98</b>
<b>1/ Les effets sur la structure de la compétition électorale : une pétrification du système de partis ?</b> .....	<b>100</b>
1- Perpétuation et domination des partis établis ? .....	101
2- Mise à l'écart des nouveaux et petits partis ? .....	108
<b>2/ Les effets sur la place des partis dans le système politique : entre l'Etat et la société civile</b> .....	<b>122</b>
1- Les partis, « agences semi-étatiques » ? .....	122
2- Des partis coupés de la société civile ? .....	130
<b>3/ Les limites de l'hypothèse du parti cartel</b> .....	<b>140</b>
1- La difficile mesure de l'impact des lois de financement .....	140
2- La cartellisation du système partisan mise en doute .....	143
<b>Conclusion</b> .....	<b>148</b>

## **Abréviations**

Allemagne :

CCF : Cour constitutionnelle fédérale

CDU : Christlich-Demokratische Union (Union chrétienne démocrate).

CSU : Christlich-Soziale Union (Union chrétienne sociale)

FDP : Freie Demokratische Partei (Parti libéral démocrate)

PDS : Partei des Demokratischen Sozialismus (Parti du Socialisme démocratique)

RFA : République fédérale d'Allemagne

SPD : Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social-démocrate allemand).

France :

CPNT : Chasse Pêche Nature et Traditions

CNCCFP : Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques

FN : Front national

LCR : Ligue communiste révolutionnaire

PS : Parti socialiste

RPR : Rassemblement pour la République

UDF : Union pour la Démocratie française

UMP : Union pour un Mouvement populaire

## Introduction

« *L'avenir du Mouvement est en jeu* »<sup>1</sup>

« *Il en va tout simplement de la survie de notre structure politique* »<sup>2</sup>

La défaite électorale coûte cher. C'est l'enseignement que l'on peut tirer des élections législatives de 2002 en France, à la lecture des appels à souscriptions lancés par les Verts ou le Mouvement CPNT. Le score réalisé ne donne pas seulement accès à la représentation politique, mais également au remboursement des frais de campagne électorale.

Ainsi, les petites formations voient leur existence même liée au seuil des 5% des suffrages exprimés, qu'il faut atteindre pour se voir rembourser intégralement les frais officiels de campagne. Le trésorier de la LCR de l'Ain note que du fait du score inférieur à 5% de son parti aux législatives de juin 2002, il a fallu déboursier dans ce département 30.000 francs pour payer les seules dépenses officielles, ainsi que 25.000 francs pour la campagne<sup>3</sup>. Il souligne alors que le candidat du Parti socialiste a dépensé dix fois plus d'argent pour sa campagne : 250.000 francs, et qu'en plus, ayant atteint les 5%, il se voyait rembourser les frais officiels. Cette situation lui apparaît clairement inégalitaire. Celle du mouvement CPNT n'est pas plus confortable : les 5% ayant été franchis dans 33 circonscriptions, au lieu des 150 prévues, il doit rembourser 686.000 euros<sup>4</sup>.

Ces différents constats et témoignages amènent à se poser la question du rôle des règles de financement dans la vie politique. Cet exemple du seuil des 5% n'est pas le seul : de nombreuses dispositions encadrent le financement des partis politiques et des campagnes électorales : subventions de l'Etat aux partis, limitation et contrôle des dépenses, publication des comptes, encadrement voire interdiction de certaines ressources ou formes de propagandes... Les témoignages recueillis auprès de deux trésoriers LCR de l'Ain et CPNT de l'Isère en novembre 2002 suggèrent que ces dispositions législatives ne sont pas neutres sur la vie partisane. Ainsi, ils conduisent à se demander si les règles de financement des partis politiques peuvent avoir des conséquences sur les relations mêmes entre les forces qui

<sup>1</sup> « Appel à souscription nationale, collecte de dons », *C.P.N.T Infos*, N°43, Octobre 2002 page 12.

<sup>2</sup> « Très urgent : Appel à souscription », Tract des Verts Isère.

<sup>3</sup> Entretien du 23 novembre 2002 avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

<sup>4</sup> « Appel à souscription nationale, collecte de dons », *C.P.N.T Infos*, op.cit.

concourent à l'expression du suffrage. Les règles qui encadrent la compétition électorale en matière de financement ont-elles un impact sur le système de partis lui-même ? En quoi les relations entre les forces partisanes peuvent être influencées ou non par de telles dispositions qui ne visent au départ qu'à assurer le bon fonctionnement de la démocratie ? Les cas concrets rencontrés soulèvent ainsi la question plus générale des systèmes de partis et des changements qu'ils subissent. La science politique fournit sur ce sujet de nombreuses théories.

### **Les systèmes de partis évoluent**

Un système de partis est précisément, selon Giovanni Sartori<sup>5</sup> le système d'interactions résultant de la compétition entre les partis. Une fois que la nature de ce qui constitue un système de partis a été établie, alors il devient possible d'identifier différents types de systèmes de partis. On parle alors du parti politique comme d'un acteur collectif, ce qui permet, d'après Michel Offerlé, d'utiliser « *les cas partisans pour établir des typologies fondées sur les clivages auxquelles ils sont associés (Lipset et Rokkan, Seiler) ou sur les formes d'organisation auxquels ils renvoient (Duverger, Katz et Mair)* »<sup>6</sup>. En établissant des critères spécifiques à un système de partis, il est possible de déterminer si un système donné a changé d'un type à un autre, et donc de mettre en lumière les évolutions des systèmes de partis. Selon Peter Mair, « *les évolutions d'un système de partis apparaissent lorsque le système passe d'un type à l'autre* »<sup>7</sup>. Quand peut-on alors dire qu'un nouveau système a émergé ? Un système de partis est déterminé par les partis politiques qui le composent, par les clivages sur lesquels ils se fondent, mais également par les règles instituées de la compétition électorale. Les partis en tant que législateur fixent et modifient eux-mêmes les lois qui réglementent en partie leurs relations. Le système de partis peut alors changer à cette occasion. Ainsi les systèmes de partis, caractéristiques des régimes démocratiques, évoluent.

Pour mesurer ces changements, la science politique a tenté d'établir des classifications et des typologies des partis et des systèmes. L'une d'elles fait le lien entre les réglementations sur le financement des partis politiques et les transformations du système partisan.

---

<sup>5</sup> MAIR Peter, *Party system change*, New York, Oxford University Press, 1997

<sup>6</sup> OFFERLE Michel, *Les partis politiques*, PUF, Que sais-je, Paris, 2002, page 4.

<sup>7</sup> MAIR Peter, op. cit. page 52.

### Peter Mair et Richard S. Katz théorisent le « cartel party »

En 1994, Peter Mair et Richard S. Katz ont annoncé l'émergence d'un nouveau système de partis caractérisé par la figure du parti cartel<sup>8</sup>. Pour eux, les changements du système de partis se mesurent par la structure de la compétition électorale d'une part, puis par la position des partis politiques entre la société civile et l'Etat d'autre part. Selon les auteurs, les études réalisées à la suite de la typologie de Maurice Duverger sur les partis de masse, ont classé et compris les partis uniquement sur la base de leurs relations avec la société civile, en négligeant le lien partis-Etat. Si le lien entre les partis et la société civile a varié dans le temps, le lien entre partis et Etat a dû varier lui aussi, sinon comment expliquer que les partis actuels survivent ? En effet, tous les analystes constatent un affaiblissement croissant de lien entre les partis et la société civile dans les démocraties occidentales. Les militants sont de moins en moins nombreux, les électeurs versatiles et volatiles boudent les urnes. Pourtant malgré cette « crise » du politique, les partis politiques sont toujours là et ce sont souvent les mêmes qui alternent au pouvoir depuis longtemps. Pour Richard S. Katz et Peter Mair, les partis politiques ont conservé toute leur puissance, en dépit de la défection des citoyens, grâce au lien entretenu avec l'Etat qui a beaucoup évolué depuis le « parti de cadre » apparu au XIX<sup>e</sup> siècle. Les auteurs replacent ainsi les types de partis dans une perspective chronologique : le parti de cadre serait né en premier au XIX<sup>e</sup> siècle, puis le parti de masse entre 1880 et 1960, puis le parti « attrape-tout » à partir de 1945 et enfin le parti cartel à partir de 1970. Ces périodes ne sont pas des césures strictes, certains types de partis peuvent se maintenir dans le temps et coexister dans le système de partis. Le tableau 1 résume les caractéristiques des différents types de partis.

Characteristics	Elite party	Mass party	Catch-all party	Cartel party
Time period	19th century	1880-1960	1945-	1970-
Degree of social political inclusion	Restricted suffrage	Enfranchisement and mass suffrage	Mass suffrage	Mass suffrage
Level of distribution of politically relevant resources	Highly restricted	Relatively concentrated	Less concentrated	Relatively diffused
Principal goals of politics	Distribution of privileges	Social reformation (or opposition to it)	Social amelioration	Politics as profession
Basis of party competition	Ascribed status	Representative capacity	Policy effectiveness	Managerial skills, efficiency
Pattern of electoral competition	Managed	Mobilization	Competitive	Contained
Nature of party work and party campaigning	Irrelevant	Labour intensive	Both labour intensive and capital intensive	Capital intensive

<sup>8</sup> KATZ, MAIR, *How Parties Organize : Change and Adaptation in Party Organisation in Western Democracies*, London, Sage, 1994.

Principal source of party resources	Personal contacts	Members' fees and contributions	Contribution from a wide variety of sources	State subventions
Relations between ordinary members and party elite	The elite are the "ordinary" members	Bottom up (pace Michels); elite accountable to members	Top down; members are organized cheerleaders for elite	Stratarchy; mutual autonomy
Character of membership	Small and elitist	Large and homogenous; actively recruited and encapsulated; membership a logical consequence of identity; emphasis on rights and obligations	Membership open to all (heterogeneous) and encouraged; rights emphasized but not obligations; membership marginal to individual's identity	Neither rights nor obligations important (distinction between member and non-members blurred); emphasis on members as individuals rather than as an organized body; members valued for contribution to legitimized myth
Party channels of communication	Interpersonal networks	Party provides its own channels of communication	Party competes for access to non-party channels of communication	Party gains privileged access to state-regulated channels of communication
Position of party between civil society and state	Unclear boundary between state and politically relevant civil society	Party belongs to civil society, initially as representative of the newly relevant segment of civil society	Parties as competing brokers between civil society and state	Party becomes part of state
Representative style	Trustee	Delegate	Entrepreneur	Agent of state

**Tableau 1** Les types de partis et leurs caractéristiques<sup>9</sup>

Comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail, le parti cartel est donc très lié à l'Etat. Ce qui caractérise le plus ce type de parti est la collusion ou la complicité qui peut lier les partis appartenant au « cartel ». Il peut se résumer par l'association des principaux partis pour maintenir le système partisan en place.

La théorie du parti cartel est l'objet de deux critiques principales. La première fait état de l'absence de preuves empiriques développées par les auteurs. Ceux-ci ne soumettent pas leur modèle théorique à l'épreuve des faits. Nous tâcherons ici de mesurer dans la pratique les impacts des lois de financement pour confronter ces faits à l'hypothèse de la cartellisation. La deuxième faiblesse de cette analyse est la confusion qu'entretiennent les auteurs entre types de partis et types de systèmes de partis. Ils établissent des conclusions sur l'organisation même des formations partisans alors que leur modèle est censé concerner les seules interactions entre les partis politiques. Dans cette étude, nous n'évoquerons donc que les conséquences des règles de financement sur les systèmes de partis. Le nombre de partis et les relations entre eux seront les principaux critères d'analyse.

<sup>9</sup> KATZ Richard, MAIR Peter, « Changing models of party organization and party democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol 1, N°1, 1995. p.18.

## **Le lien entre parti cartel et financement des partis politiques**

A travers ce rapide portrait du parti cartel, nous pouvons remarquer que la plupart de ses caractéristiques sont liées à l'interpénétration des partis et de l'Etat, censée contrebalancer le faible ancrage des partis dans la société civile. Ainsi de nombreux aspects mettent en jeu le financement des partis politiques et des campagnes. Nous pouvons donc nous demander si l'étude des lois de financement de la vie politique ne pourrait pas nous permettre de tester l'hypothèse du parti cartel, d'autant plus que ces lois sont apparues dans la plupart des démocraties occidentales au moment même de la « naissance » du parti cartel, c'est-à-dire à partir de 1970. Pour cela nous nous proposons d'examiner en quoi ces caractéristiques sont mesurables par l'étude du système de financement des partis politiques.

Tout d'abord, la « cartellisation » du système politique selon Richard S. Katz et Peter Mair se caractérise par les subventions d'Etat comme ressources principales des partis. Cet aspect est directement lié au financement public des partis politiques. Nous pouvons légitimement penser qu'une législation en faveur de ce type de financement favorise la formation des partis cartels. De même la limitation des dépenses autorisées, notamment par l'instauration de plafonds, doit inciter les partis politiques à se contenter des subsides d'Etat ou du moins les empêcher de recourir à un financement privé trop important.

Par ailleurs, dans le modèle du parti cartel, la concurrence électorale est maîtrisée dans sa forme. Là encore, les lois de financement peuvent influencer directement cette caractéristique puisque celles-ci ont pour but de structurer la compétition électorale. Elles imposent un contrôle des dépenses réalisées et n'autorisent les remboursements ou les subventions qu'à certaines conditions. Ainsi les partis politiques qui souhaitent en bénéficier doivent se plier à des contraintes. Les lois de financement peuvent donc conditionner les alliances mêmes entre les partis.

Ensuite, dans la parti cartel l'importance de l'adhésion au parti est faible, ce que l'on peut traduire également par le fait que les partis politiques sont moins dépendants des cotisations et des dons qu'auparavant. Cela aussi peut se mesurer par l'étude des lois de financement en fonction de la place accordée aux financements public et privé. Si les partis politiques souhaitent ne plus dépendre de leurs adhérents pour leurs ressources, ils seront d'autant plus enclins à voter des lois augmentant la participation de l'Etat à leurs activités.

Enfin, le modèle de Richard S. Katz et Peter Mair se caractérise par le fait que les partis du cartel deviennent une partie de l'Etat. Là aussi, si la dépendance financière des partis

politiques à l'égard de l'Etat se vérifie, cette tendance pourra sans doute être confirmée. De même si les contrôles instaurés s'avèrent peu efficaces dans la pratique, et les sanctions faibles, les partis auront d'autant plus les mains libres pour utiliser les fonds étatiques.

Les législations sur le financement des partis politiques et des campagnes, adoptées par ceux-là même qui les « subissent » peuvent donc sur de nombreux points nous renseigner sur l'émergence d'une cartellisation du système partisan. Elles le peuvent d'autant plus que le parti cartel est apparu dans les années soixante-dix, période où les lois sur ce thème se sont multipliées. Ce sont alors surtout les affaires politico-financières qui ont incité les Etats à clarifier, puis encadrer le financement de la vie politique. Le coût des campagnes s'avérant de plus en plus important, les partis ont cherché ailleurs les moyens de leurs ambitions. Le financement public était vu comme une solution aux deux problèmes : d'une part il permettait de limiter la dépendance financière des partis à l'égard des groupes d'intérêt privés, d'autres part il fournissait des fonds réguliers aux partis pour poursuivre leur action. Ce double avantage a pu amener le financement public à devenir peu à peu une norme démocratique. Ainsi, toute démocratie se doit aujourd'hui de prévoir une réglementation du financement des partis politiques et des campagnes. Par exemple, un rapport du Conseil de l'Europe<sup>10</sup> encourage clairement les nouvelles démocraties à adopter des mesures pour réguler cet aspect sensible, mais essentiel, de la vie politique.

D'un côté donc, nous assistons à une normalisation du principe de financement public de la vie politique dans la plupart des démocraties occidentales, d'un autre côté, Richard S. Katz et Peter Mair nous préviennent de l'émergence d'une nouvelle forme de système partisan. Nous disposons des critères de ce modèle et d'indicateurs liés aux lois de financement pour les mesurer. La méthode comparative peut nous fournir des cas permettant de tester l'hypothèse de la cartellisation du système de partis par les lois de financement.

---

<sup>10</sup> Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 lors de la 835<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, consultable sur le <[http://cm.coe.int/stat/F/Public/2003/adopted\\_texts/recommendations/f2003r4.htm](http://cm.coe.int/stat/F/Public/2003/adopted_texts/recommendations/f2003r4.htm)>

## Quels systèmes de financement comparer et pourquoi ?

### *Pourquoi comparer ?*

Notre objectif est de vérifier si les lois de financement ont contribué à la cartellisation du système de partis. Il s'agit donc ici de chercher les facteurs qui peuvent expliquer le phénomène de parti cartel décrit par les auteurs et d'identifier les relations qui peuvent exister entre les variables importantes. Ici, la variable dépendante est le système de partis car la cartellisation de ce système est le résultat politique avancé par les auteurs que nous essayons d'expliquer. Les variables indépendantes sont les lois de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Dans notre hypothèse, ce sont ces lois qui peuvent expliquer le phénomène de cartellisation. Les lois ne portant pas sur un seul domaine, nous évoquerons plusieurs variables indépendantes pour expliquer le système de partis. Elles peuvent être mesurées par les caractéristiques des lois de financement. Le phénomène de la cartellisation ayant été décrit, les variables importantes ayant été identifiées et reliées, il nous reste à illustrer ces relations et par là, à tester leur hypothèse. La comparaison est nécessaire dans la mesure où « *les variables sont attentivement définies et les relations entre elles sont démontrées à travers la comparaison de preuves empiriques* »<sup>11</sup>. Ces preuves, seule la comparaison de systèmes de financement différents pourra nous les apporter.

Si comme nous l'avons souligné, la plupart des démocraties occidentales sont d'accord sur le principe d'un financement public de la vie politique, les dispositions concrètes et les règles instituées se sont avérées différentes. De plus, le financement public est loin d'être le seul aspect de ces législations : beaucoup d'autres mesures l'accompagnent, notamment en ce qui concerne le contrôle des comptes, les sanctions mais aussi l'encadrement des dépenses. Pour chacun de ces aspects il convient de s'interroger sur l'influence qu'il a pu avoir sur le système de partis. A la lumière du droit comparé, « *il s'avère que les expériences sont très diverses et font intervenir des techniques variées, qu'il s'agisse des ressources ou des dépenses des acteurs de la vie politique, de la sincérité de leurs comptes ou de la transparence patrimoniale des élus* »<sup>12</sup>. Trouvons deux pays dont les lois de financements sont différentes et voyons en quoi ces différences aboutissent ou pas à la cartellisation de leur système de partis. Si des pays qui ont emprunté des voies de réglementation du financement

---

<sup>11</sup> TODD Landman, *Issues and methods in comparative politics, an introduction*, London, Routledge, 2003. p. 16.

<sup>12</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, Paris, PUF, 1990, 1997. p. 13.

de la vie politique différentes sont effectivement en passe de devenir des systèmes de partis cartels, alors nous pourrions en conclure que les modifications des règles du jeu dans le domaine du financement de la vie politique, ont un impact direct sur le système de partis lui-même. Nous pourrions même prédire qu'un pays qui prendrait des mesures similaires s'engagerait sur la voie de la cartellisation. En revanche, s'il apparaissait que des caractéristiques de financement différentes n'aboutissent à aucune modification du système de partis, alors nous serons sûrs que le financement des partis politiques institué ne participe pas à la cartellisation du système.

#### *Quels pays comparer ?*

Ainsi dans notre cas, il s'avère important de comparer des pays qui ont instauré des mécanismes différents pour aboutir, selon notre hypothèse, à un résultat similaire qui serait la cartellisation de leur système de partis. Du fait de la rigueur qui s'impose à une telle « *focused comparison* »<sup>13</sup>, et de l'exigence de bonne maîtrise des systèmes politiques étudiés, cette recherche se limitera à deux cas, la France et l'Allemagne. La première raison de ce choix est le fait que ces deux pays ont mis en place des lois, l'Allemagne en 1967, la France en 1988, instituant un financement public, dans des contextes qui ont en commun la révélation de multiples scandales politico-financiers. De plus, elles l'ont fait depuis suffisamment longtemps pour observer d'éventuelles conséquences. Richard S. Katz et Peter Mair affirment que « *the provision and regulation of state subventions to political parties, [...] while varying from country to country, now often constitute one of the major financial and material resources with which the parties can conduct their activities both in parliament and in the wider society* »<sup>14</sup>. Cela suppose qu'en dépit de la variété des législations, les pays ayant institué de telles règles de financement se dirigeraient vers le modèle du cartel party. La France et l'Allemagne étant dans ce cas de figure, leur comparaison nous permettra de tester l'hypothèse des auteurs.

En ce qui concerne la France, notre étude portera sur la période 1988-2004, depuis les premières lois de financement jusqu'aux élections régionales de 2004 évoquée par certains trésoriers dans les entretiens. Pour l'Allemagne, elle couvrira la période 1967-1995 depuis la

<sup>13</sup> « comparaison centrée sur quelques pays » TODD Landman, op. cit. p.24.

<sup>14</sup> « même si le financement public des partis varie d'un pays à l'autre, il constitue aujourd'hui la plus grande partie des ressources matérielles et financières qui permettent aux partis d'agir au Parlement comme dans la société » KATZ Richard, MAIR Peter, « Changing models of party organization and party democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol 1, N°1, 1995. p.15.

loi sur les partis politiques jusqu'à la dernière modification du régime de financement des formations politiques.

Pour expliquer ce résultat particulier que Richard S. Katz et Peter Mair ont cru déceler dans certaines de nos démocraties occidentales, la méthode du « *most different system design* » (MDSD)<sup>15</sup> semble tout à fait adaptée à notre étude. En effet, elle consiste à comparer des pays qui ne partagent aucune caractéristique commune excepté le résultat politique à expliquer, ce qui est précisément le cas de la France et de l'Allemagne. Le tableau 2 permet d'illustrer notre démarche. Les lettres a, b, c, d, e, f, g et h représentent les indicateurs, les lettres x, y, et z les variables. Ici, comme dans la méthode MDSD, les caractéristiques des lois de financement comme des systèmes partisans sont très différentes entre les deux pays. Ils ont en commun le résultat à expliquer, la cartellisation de leur système partisan.

	Allemagne	France
<b>caractéristiques</b>		
<i>lois de financement :</i>		
- financement public direct	a	b
- plafonnement des dépenses	c	d
- contrôle	e	f
- ...		
<i>systèmes de partis</i>		
- nombre de partis	g	h
- relations entre eux	i	j
<b>facteurs explicatifs</b>		
- prépondérance du financement public	x	x
- limitation de l'accès à la compétition électorale	z	z
<b>résultat à expliquer</b>		
<i>la cartellisation</i>	y	y
- dépendance à l'Etat		
- maîtrise de la compétition		

**Tableau 2** Modèle des systèmes les plus différents

<sup>15</sup> TODD Landman, op. cit. p.25.

Nous nous proposons donc de vérifier si l'Allemagne et la France, ayant mis en place des modes de financement différents, parviennent au résultat avancé par Richard S. Katz et Peter Mair : le parti cartel.

#### *A propos de la méthode et des données*

Les données concernant le financement des partis ont été recueillies auprès de responsables locaux des partis politiques par entretiens, au cours de l'année 2003-2004. Pour les partis politiques allemands, il n'a pas été possible de mener des entretiens similaires. Les données seront principalement issues des différents ouvrages et articles qui ont pu traiter du financement des partis politiques. Toutefois Yves-Marie DOUBLET, spécialiste français des législations sur le financement des partis politiques, a pu apporter des éléments sur le système allemand au cours d'un entretien.

En ce qui concerne la méthode, la comparaison entre les deux systèmes partisans souffrira de l'absence de sources en langue allemande non traduites.

#### *Annonce du plan*

La comparaison permet de comprendre en quoi les modes de financement de la vie politique sont marqués par l'empreinte d'une histoire, d'une culture qui les distingue de la même chose mais ailleurs. L'instauration d'un financement public a eu lieu en France comme en Allemagne, mais pour des raisons différentes dues à des cultures politiques différentes : notamment la place des partis, la manière dont ils sont perçus dans la constitution et dans la société civile. Dans une première partie, nous verrons donc pourquoi les législations diffèrent et si à contexte commun, il y a eu solution commune. Plusieurs « contextes » ont pu jouer sur les législations et contribuer au visage qu'elles ont aujourd'hui. D'une part le contexte juridique a donné le cadre des futures législations, d'autre part le contexte politique a incité à la mise en place de ces lois. Nous verrons que des contextes similaires n'ont pas amené les classes politiques allemandes et françaises à prendre les mêmes mesures. Il s'agit ici de comprendre le poids des contextes et la manière dont ceux-ci ont fait évoluer les lois.

Ainsi, après avoir posé les fondements de la comparaison, nous pourrons étudier plus en détail les principes législatifs ainsi que leurs résultats dans ces deux pays. Dans une seconde partie nous nous attacherons donc à vérifier si les contenus divergents des lois ont

conduit à des résultats similaires dans la pratique. En effet, si le principe du financement public est appliqué dans les deux systèmes, les modalités sont différentes et les autres aspects des lois de financement, comme l'encadrement des dépenses ou le contrôle des comptes, peuvent avoir leurs effets propres. Cette seconde partie aura donc pour but de présenter les caractéristiques du financement de la vie politique en Allemagne et en France, données essentielles pour tester l'hypothèse du parti cartel. Nous examinerons tour à tour les contenus des lois et les résultats concernant la réglementation des ressources et les mécanismes de contrôle des dépenses. Cette comparaison nous permettra de peser les contraintes et les avantages que la loi donne aux partis politiques.

Enfin dans une troisième partie nous serons en mesure d'analyser les conséquences que les législations ont pu avoir sur le système de partis lui-même, c'est à dire sur le nombre de partis et sur leurs relations entre eux. Cela va nous permettre d'introduire les caractéristiques du parti cartel et de lier les facteurs explicatifs de la cartellisation aux systèmes de partis français et allemands. Nous examinerons d'une part les effets des législations sur la compétition électorale, afin de déterminer si le financement public et les mesures l'accompagnant ont effectivement favorisé une pétrification du système de partis. D'autre part nous nous interrogerons sur le lien entre l'Etat, la société civile et les partis politiques à l'issue de ces mesures législatives. Nous pointerons enfin les limites inhérentes au modèle de parti cartel et à sa vérification empirique.

## **Chapitre I. La mise en place des lois de financement de la vie politique, en Allemagne et en France : le poids des contextes**

Les lois de financement de la vie politique ont ceci de particulier qu'elles régissent les rapports entre l'argent et la politique : domaine sensible pour le législateur. En cherchant les raisons qui ont amené les classes politiques allemande et française à s'y atteler, on découvre le poids des contextes. En effet, des années soixante aux années quatre-vingts, les lois ont d'une part été influencées par l'encadrement juridique dans lequel elles pouvaient s'inscrire, mais aussi et surtout par une conjoncture politique particulière : entre les « affaires » et les nouveaux moyens technologiques utilisés dans les campagnes électorales. Les partis représentés au Parlement n'étant pas forcément prompts à se donner des contraintes à eux-mêmes, surtout dans le domaine financier, on peut imaginer que c'est essentiellement le contexte qui les a fait intervenir. Il nous faut donc l'étudier avant d'évoquer le contenu des lois de financement.

### **1/ Le contexte juridique**

En Allemagne comme en France, la réglementation du financement de la vie politique, qu'elle porte sur les partis ou les candidats, est du ressort d'une loi puisant sa source dans la Constitution. Les règles de financement sont intégrées dans la législation sur les partis : *Parteiengesetz* en Allemagne fédérale ; Code électoral, pour ce qui concerne les campagnes électorales, en France.

Nous soulignerons le rôle du juge constitutionnel qui, dans les deux pays, a participé à l'évolution de la législation. En effet, « *on ne saurait ignorer la contribution parfois déterminante de la jurisprudence constitutionnelle à l'édification de cette réglementation, comme le montrent les exemples de l'Allemagne fédérale [...] et de la France* »<sup>16</sup>.

#### **1- En Allemagne : un cadre qui favorise la naissance des lois de financement**

La Constitution de 1949 rompt avec une longue tradition d'hostilité à l'égard des partis politiques, qui avait prévalu durant le système mis en place en Prusse en 1850, puis pendant le nouveau Reich en 1871, et enfin durant la République de Weimar de 1919 à 1933. Le pouvoir

---

<sup>16</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, Paris, PUF, 1990, 1997. p.8.

exécutif se prétendait alors au dessus de partis servant des intérêts particuliers. Le monarque seul représentait l'intérêt général.

La situation évolue, après la seconde guerre mondiale, avec la volonté du constituant exprimée par le Conseil parlementaire en 1948-1949. Il s'agissait « *d'étendre le processus de rationalisation de la vie politique, jusqu'alors surtout réservée aux institutions parlementaires et gouvernementales, aux partis politiques et à leur relations avec les institutions* »<sup>17</sup>. Cela a pu ainsi marquer le « *passage de la démocratie libérale parlementaire à celle des partis* »<sup>18</sup>. Les constituants avaient également en tête le souvenir du rôle néfaste joué par les partis politiques dans la chute de la démocratie de Weimar.

C'est ainsi que la Loi Fondamentale célèbre solennellement dans son article 21 la fonction électorale des partis. Cela a directement permis la formation de partis politiques puissants : « *la solidité et la stabilité de la nouvelle démocratie allemande furent essentiellement l'œuvre des partis, qu'ils fussent au gouvernement ou dans l'opposition, qu'il s'agisse des pouvoirs publics fédéraux ou des organes des Länder* »<sup>19</sup>. Il apparaît donc logique que l'Allemagne soit un des premiers Etats démocratiques à s'être posé la question du financement des partis politiques : la Constitution leur donnant de grands pouvoirs, il fallait leur assurer les moyens de les exercer. D'un autre côté, la démocratie ne devait pas non plus être mise en péril par les partis. Il a encore fallu dix-huit ans de réflexion pour aboutir à la loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques (Parteiengesetz), « *l'ensemble formant ainsi un remarquable statut du droit public des partis* »<sup>20</sup>.

C'est une des raisons pour lesquelles la comparaison avec l'Allemagne est si intéressante : la puissance des partis et leur rôle central dans les institutions n'ont pu qu'amener à la mise en place de garde-fous à la hauteur de leur pouvoir. La voie explorée par les partis politiques allemands pour se donner à eux-mêmes les moyens d'exercer leurs prérogatives, tout en permettant un contrôle, a pu par ailleurs servir d'exemple à bon nombre de démocraties, comme la France.

<sup>17</sup> KOENIG Pierre, « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.146.

<sup>18</sup> LEIBHOLZ G. Cité dans KOENIG Pierre « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » p.146.

<sup>19</sup> BOULOUIS Jean et FROMONT Michel, préface de DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Paris, Economica, 1991. p.VI.

<sup>20</sup> KOENIG Pierre, op.cit. p.146.

A. La place des partis politiques dans les institutions : le rôle indispensable des partis dans le fonctionnement de l'Etat.

En Allemagne, c'est le droit constitutionnel et législatif très élaboré des partis qui a permis d'organiser les contrôles de la provenance et de l'utilisation de leurs ressources. La réglementation du financement de la vie politique s'inscrit dans le cadre de dispositions constitutionnelles précises.

L'originalité de la Loi Fondamentale de la RFA du 23 mai 1949, c'est la place qu'elle accorde aux partis politiques dans les institutions et la vie politique. Elle s'attache tout d'abord à déterminer leur fonction. Pour Yves-Marie Doublet, docteur en droit et spécialiste du financement de la vie politique, « *loin d'être considérés comme un mal nécessaire, les partis allemands sont perçus au contraire par l'opinion comme des instruments politiques et sociologiques indispensables au bon fonctionnement de la démocratie* »<sup>21</sup>. Personne n'est véritablement hostile aux partis : « *l'attitude allemande à l'égard de son système politique de la démocratie des partis (Parteiendemokratie) était plutôt positive* »<sup>22</sup>. Leur importance tient à l'histoire de l'Allemagne : ils ont pour vocation de faire renaître les valeurs démocratiques étouffées par le régime nazi. Ils doivent rappeler aux Allemands leurs responsabilités civiques et politiques. Alors qu'en France les partis doivent simplement concourir à l'expression du suffrage, c'est-à-dire canaliser les votes, les partis allemands ont pour mission de concourir à la formation de la volonté politique. Ils ont un rôle d'éducateur politique :

*« Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple.  
Leur fondation est libre ;  
Leur organisation interne doit être conforme aux principes démocratiques.  
Ils doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens »*<sup>23</sup>

Le texte de l'article 21 est plus ambitieux que l'article 4 de la Constitution de la Cinquième République. Cependant, « *les lois de mise en œuvre de ce texte auraient pu*

<sup>21</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Paris, Economica, 1991.

p. 1

<sup>22</sup> GRAF VITZTHUM WOLFGANG, « La démocratie des partis politiques en Allemagne », *RFDC*, n°26, 1996.

p. 403

<sup>23</sup> Article 21, paragraphe 1 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949.

*restreindre la fonction des partis. C'est le contraire qui s'est produit : le parti politique qui avait fait ses preuves dès 1946 a été consacré en législation comme une institution majeure du régime politique allemand »<sup>24</sup>.*

La réglementation sur le financement des partis politiques allemands résulte logiquement de leur statut constitutionnel, de leur fonction et de leur place dans la société.

*a) Le statut des partis politiques allemands*

Les partis politiques sont des institutions de droit privé. Ainsi, ils sont non pas des organes d'Etat, mais des institutions constitutionnelles dotées de prérogatives de puissance publique. C'est la loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques qui clarifie leur statut et qui les définit :

*« Les partis politiques sont des associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, exercent une influence sur la formation de la volonté politique et qui, à l'échelon fédéral ou d'un Land, entendent participer à la représentation du peuple au Bundestag ou dans un Landtag. Ils doivent offrir une garantie suffisante pour atteindre ce but en présentant une image d'ensemble de leur situation réelle et en faisant ressortir notamment l'ampleur et la solidité de leur organisation, leur effectif et leur activité sur la scène publique »<sup>25</sup>.*

Il ressort de cette définition que les partis sont des organisations qui trouvent leur origine dans la société allemande et non dans l'organisation étatique : *« Les partis ne sont pas des organes d'Etat, ils sont des émanations du corps social qui assument des fonctions imposées par la Constitution qui ne les assimile pas à des organes d'Etat »<sup>26</sup>*. Ils ne sont que des intermédiaires entre le citoyen et l'Etat, instruments de la volonté politique du peuple. C'est finalement la définition classique du parti politique : organisation complète, programmation, sélection des candidats, volonté d'exercer le pouvoir.

Les partis politiques allemands doivent être démocratiques dans leurs valeurs mais également dans leur organisation et fonctionnement. Ils doivent, selon l'alinéa 6 de la loi du 24 juillet 1967, avoir des statuts et un programme écrit, ce qui les distingue des partis français. Par rapport aux simples associations, les partis politiques allemands jouissent d'une nette supériorité : les conditions pour les interdire sont plus difficiles à réunir, ils peuvent tenter

<sup>24</sup> KOENIG Pierre, « De l'absence de statut à l'intégration du parti dans l'Etat (comparaison entre la France et l'Allemagne) » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 33, n°1, janvier-mars 2001. p. 7

<sup>25</sup> DOUBLET Yves-Marie, op.cit. p. 3.

une action devant la Cour constitutionnelle. Cela permet ainsi aux plus petits partis politiques d'accéder à la justice constitutionnelle. La RFA a véritablement mis en place un « droit des partis » complet et assez contraignant.

Ces aspects montrent la nature hybride des partis politiques allemands : « *en tant qu'organismes à la fois libres et publics, ils s'établissent dans une « zone transitoire » à la fois « étatiques » et « non étatiques ».* Ils ne sont ni des fractions de l'Etat, ni des organes constitutionnels »<sup>27</sup>. Néanmoins, ils sont fondamentaux pour l'Etat et son fonctionnement. En effet, la proximité par rapport à l'Etat ne se manifeste qu'à travers leur rôle d'éducateur de la volonté politique des citoyens. D'un autre côté, ils sont soumis au régime de droit privé. Cette dualité, que Wolfgang Graf Vitzthum qualifie « *d'androgynie* »<sup>28</sup>, est stratégiquement très favorable aux partis politiques : ils font les lois tout en ayant la possibilité de repousser toute responsabilité quant aux décisions étatiques prises par eux-mêmes. Nous verrons que cet aspect est particulièrement déterminant dans le cadre des lois de financement des partis politiques.

#### b) *Les fonctions des partis politiques allemands*

Les partis allemands ont des fonctions précises à assurer. Ils sont appelés à participer à la formation de la volonté politique :

- « *en influençant la formation de l'opinion publique ;*
- *en stimulant et en approfondissant l'éducation politique ;*
- *en promouvant une participation active des citoyens à la vie publique ;*
- *en formant des citoyens capables d'assumer des responsabilités politiques ;*
- *en participant par la désignation des candidats aux élections aux niveaux de la Fédération, des Länder et des communes ;*
- *en influençant l'évolution politique du parlement et du gouvernement ;*
- *en introduisant les buts politiques qu'ils ont élaborés dans le processus de formation de la volonté étatique ;*
- *en veillant à une constante liaison entre le peuple et les organes de l'Etat »*<sup>29</sup>

#### c) *La place des partis dans la société*

---

<sup>26</sup> WEILL Frédéric, « La crise du financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 182.

<sup>27</sup> GRAF VITZTHUM Wolfgang, « La démocratie des partis politiques en Allemagne », *RFDC*, n°26, 1996. p. 410.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 juillet 1967, dans DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 2-3.

Par rapport aux partis français, les partis allemands ont toujours eu beaucoup de membres. Cet ancrage dans l'électorat garantit leur puissance. Ainsi entre 1946 et 1995, le SPD a oscillé entre 650 000 et plus d'un million de membres. On peut toutefois noter une tendance à la baisse depuis la réunification. En 1989, le parti comptait encore 919 000 membres, mais depuis 1991, il perd entre 20 000 et 40 000 membres par an<sup>30</sup>. Cette baisse est moins prononcée pour la CDU qui se maintient autour de 700 000 membres depuis la fin des années soixante-dix<sup>31</sup>.

Les partis politiques allemands ont été dotés d'une mission très ambitieuse : jouer le rôle d'éducateurs politiques. Pour remplir effectivement cette fonction importante, il fallait s'assurer de l'indépendance des partis à l'égard des groupes d'intérêt privés, ainsi que des influences étrangères. Il leur fallait une réglementation sur le financement et les campagnes électorales à la hauteur de leur tâche. Même si la loi sur les partis a mis dix-huit ans avant de voir le jour, elle est longtemps passée pour un modèle dans les autres démocraties occidentales.

## B. Le rôle du juge constitutionnel

La Cour constitutionnelle fédérale est un acteur institutionnel qui peut bloquer l'action des partis politiques au Parlement. Il répond aux plaintes déposées par les partis politiques ou par les citoyens.

En Allemagne, le juge constitutionnel a joué un rôle fondamental dans la construction de la législation, à tel point que Tiziano Balmelli le qualifie de « *législateur suppléant* »<sup>32</sup>. C'est lui qui tente de corriger les errements des pratiques des partis en les poussant à modifier les lois de financement. Pierre Koenig parle lui d'un « *chassé-croisé entre le législateur, d'abord favorable à une extension du rôle des partis et donc du volume de leur financement public, et le juge constitutionnel, plus soucieux de contenir ceux-ci, dans le respect entier de leur liberté, dans une fonction nettement délimitée au sein des institutions* »<sup>33</sup>. Ce même aspect est souligné par Thomas SAALFELD: « *One characteristic feature of the development of party finance in Germany is almost a ping-pong game between the Federal Constitutional*

---

<sup>30</sup> WAHL Alfred, *Les forces politiques en Allemagne, 19<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 1999. p. 275.

<sup>31</sup> Ibid. p. 287.

<sup>32</sup> BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg Suisse, 2001. p. 219.

*Court and the 'established' parties, that is, those parties that have been represented in the Bundestag uninterruptedly since 1949* »<sup>34</sup>. Le juge a essayé de veiller sur les règles auxquelles est soumise l'aide de l'Etat aux partis :

- indépendance des partis à l'égard de l'Etat
- égalité des chances entre les partis, égalité entre les citoyens
- principe de transparence des finances des partis politiques.

L'application de ces règles a conduit la Cour à déclarer contraires à la Constitution plusieurs dispositions législatives.

a) *L'intervention contre le système des déductions fiscales des dons.*

Le juge intervient une première fois en 1957 puis en 1958, à propos du système des déductions fiscales, qui bénéficiait à certains partis.

Ainsi dans un arrêt du 21 février 1957, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé « *qu'une déduction fiscale des dons aux partis ouverte aux seuls partis représentés au Bundestag était contraire à la Constitution* »<sup>35</sup>. Le 24 juin 1958, elle a déclaré inconstitutionnelle une disposition fiscale qui autorisait la déduction des dons aux partis. Selon la Cour, cela portait atteinte à l'égalité des chances en favorisant les revenus élevés et les partis « bourgeois ». En effet, les gros donateurs bénéficiaient d'avantages plus grands que les petits. Elle permettait aux détenteurs de gros revenus de pouvoir doubler leurs dons sans qu'ils aient à mobiliser des moyens correspondants, l'incitation aux dons augmentant avec le montant des revenus. Elle favorisait ainsi les partis politiques qui, de par leur programme et leurs activités, représentaient surtout les intérêts des classes aisées et recueillaient les dons les plus importants. A la suite de cette arrêt du 24 juin 1958, les partis « bourgeois » tels la CDU/CSU et la FDP virent leurs ressources sensiblement diminuer.

b) *L'intervention contre la progression du financement public direct.*

---

<sup>33</sup> KOENIG Pierre, « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 150.

<sup>34</sup> « Un trait caractéristique du développement du financement des partis en Allemagne est ce quasi jeu de ping-pong entre la Cour fédérale constitutionnelle et les partis « établis », c'est à dire ces partis qui ont été représentés sans interruption au Bundestag depuis 1949 » SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », dans WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, London, Macmillan Press, 2000. p.95.

<sup>35</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p. 8.

Pour prendre en charge les dépenses des formations politiques, et pour combler la baisse des ressources, les partis se tournent alors vers l'Etat. En 1959, sous la pression des formations conservatrices majoritaires, des crédits de cinq millions de DM sont inscrits au budget du ministère fédéral de l'intérieur sous le titre de « subventions pour la promotion du travail de formation politique des partis. En réalité, *« cette dénomination tendait à dissiper l'impression qu'il s'agissait d'une subvention publique directe pour couvrir les dépenses normales de fonctionnement des partis »*<sup>36</sup>. La répartition se fait en fonction du poids respectif des groupes parlementaires du Bundestag. Les subventions passent à 20 millions de DM en 1962. Cette manœuvre se répète encore en 1964, jusqu'en 1966 où elles augmentent à 38 millions. Afin de justifier ce procédé, la classe politique fait campagne en faveur du financement public des partis.

La Cour les arrêta de nouveau en considérant, dans l'arrêt du 19 juillet 1966 que *« cette forme de financement public était incompatible avec le principe de libre formation de la volonté politique, et n'admit que le remboursement par l'Etat des "dépenses strictement nécessaires à une campagne électorale raisonnable" »*<sup>37</sup>. Cette décision suscite des critiques négatives selon lesquelles le juge limite de façon décisive le financement public. Celui-ci ne couvre plus la totalité de leur travail de formation de la volonté politique, mais uniquement les frais de campagne électorale. Or, cela va à l'encontre de la mission très ample des partis, qui se dégage de la lecture de l'article 21 de la Loi Fondamentale. Cet arrêt définit donc beaucoup plus modestement leur rôle. Selon Pierre Koenig, *« il semble que le juge constitutionnel ait été effrayé par la vision d'un financement public décidé discrétionnairement par les partis eux-mêmes (c'est-à-dire par ceux représentés au Bundestag ...) »*<sup>38</sup> et qu'il ait voulu du même coup y mettre un frein financier. Le financement public est diminué de manière drastique. Cela oblige les partis à voter la loi du 24 juillet 1967, en tenant compte des remarques de la Cour. Enfin, dix-huit ans après, ce texte concrétise l'article 21 de la Loi Fondamentale. Comme le souligne Robert Williams, il aura fallu pour cela une intervention du juge constitutionnel : *« The initiative for the Act came from the Federal Constitutional Court and not from the main parties themselves »*<sup>39</sup>. La loi sur les partis politiques du 24 juillet 1967 porte principalement sur leur financement. Elle régleme les ressources privées et publiques

<sup>36</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p.40.

<sup>37</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p. 9.

<sup>38</sup> KOENIG Pierre, « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 151.

<sup>39</sup> « L'initiative de la loi est venue de la Cour fédérale constitutionnelle, et non des principaux partis politiques eux-mêmes. » SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in

dont ils peuvent disposer en organisant une publicité des comptes, comme nous le verrons plus loin.

Là encore, les grands partis conservateurs et libéraux voient se tarir la source de financement qu'ils ont aménagé. Les partis sont privés de leurs ressources publiques régulières au titre de la formation. Ils ont donc recours aux fondations pour contourner la décision de la Cour : « *Ce n'est pas par hasard que l'une des fondations, la fondation Hanns Seidel de la CSU, fut créée seulement par réaction à l'égard de la jurisprudence restrictive de la Cour constitutionnelle et de l'apparition de la loi sur les partis* »<sup>40</sup>. En effet, en 1967, pour tourner les conséquences de l'arrêt de 1966, les fondations reçoivent des subventions publiques à hauteur de 9 millions de DM. La répartition est toujours en fonction de l'importance des groupes parlementaires représentés au Bundestag.

*c) L'intervention en faveur des nouveaux partis politiques*

En 1968 cependant, le juge constitutionnel a corrigé les errements de la loi, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au seuil des secondes voix, donnant droit aux partis de bénéficier d'un remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne<sup>41</sup>. Cette décision a été généralement approuvée. Au départ, les partis ont réservé le financement public aux formations ayant réuni plus de 2,5% des voix aux élections fédérales, ce qui correspond à 950.000 suffrages. Le juge estime alors que cette barrière est trop élevée : elle méconnaît le principe d'égalité des partis devant le financement public. Il convient d'abaisser le seuil à 0,5%. Cela apporte une aide non négligeable aux nouveaux partis, en attendant d'atteindre les 5% des secondes voix nécessaires pour obtenir une représentation au Bundestag.

*d) Un revirement de la jurisprudence : un système qui consacre l'inégalité des citoyens dans la participation politique.*

---

Germany », dans WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, London, Macmillan Press, 2000. p.92.

<sup>40</sup> VON ARNIM Hans, cité dans DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p.58.

<sup>41</sup> Arrêt du 3 décembre 1968. Ibid.

En 1982, les partis politiques demandent à un groupe d'experts de se pencher sur les problèmes du financement de la vie politique. Sur la base de ces réflexions, la loi du 22 décembre 1983 fut votée. Mais en 1984, les Verts saisissent le juge contre cette nouvelle loi, qui favorise selon eux les partis soutenus par les plus gros contribuables. Ils s'élèvent également contre le mécanisme de compensation des chances et les subventions accordées aux fondations politiques. La Cour répond dans son arrêt du 14 juillet 1986 dans le sens contraire à celui de sa jurisprudence précédente. Elle affirme que l'élargissement de la déduction fiscale des dons et cotisations, ainsi que la compensation des chances, sont deux éléments essentiels d'une réglementation harmonieuse. Sur le problème des fondations, la Cour rejette la requête. Elle consacre ainsi la discrimination entre les citoyens : ceux qui versent des dons importants sont mieux gratifiés que ceux qui en versent des moindres. Les observateurs parlent alors de capitulation des juges face aux partis politiques.

e) *Le retour à la jurisprudence antérieure : mettre un frein à la spirale des dépenses*

Cela ouvre tout de même une période florissante pour les partis politiques allemands, qui va s'achever en 1992, où le juge revient à sa jurisprudence d'avant 1986. Si là encore, les partis vont bien devoir tenir compte des restrictions apportées par le juge, ils vont les amoindrir le plus possible.

Le juge crie à l'inconstitutionnalité de l'intégralité du système de financement. Cette décision est un retour aux conceptions primitives de la Cour, celles de 1952, où elle affirmait que les partis faisaient clairement partie de l'ordre constitutionnel, et qu'une aide de l'Etat pouvait leur être attribuée. En 1992, la Cour réaffirme donc ce principe délaissé en 1966 : « *les partis ont vocation à bénéficier de l'aide de l'Etat non seulement pour leur participation aux élections, mais encore pour l'ensemble de leurs activités, notamment pour leurs activités de formation civique* »<sup>42</sup>.

A chacune de ses interventions, le juge constitutionnel a donné des pistes au législateur pour modifier la loi. Ainsi, en 1992, la Cour a véritablement tenu le stylo du législateur en lui proposant de mettre en place deux plafonds : le plafond relatif, qui suggère que le financement public ne doit pas dépasser le financement privé ; le plafond absolu, qui est censé mettre un frein à la spirale des dépenses : le montant global du financement public ne doit pas dépasser 230 millions de DM par an. Ainsi, « *la Cour veut favoriser*

<sup>42</sup> FROMONT Michel, *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, La documentation française, N°1.11, 1999. p. 47.

*l'enracinement des partis politiques dans la société, ceux-ci ne devant pas devenir dépendants à l'égard de l'Etat »<sup>43</sup>.*

Le système de péréquation des chances (Chancenausgleich) a aussi été condamné par la Cour au motif qu'il s'agissait d'une « *disposition qui avait pour objectif théorique d'assurer la péréquation des chances entre les partis, en apportant une aide spéciale aux partis ayant peu de cotisations ou de dons, mais qui en réalité constituait une source supplémentaire d'inégalité entre les partis* »<sup>44</sup>.

Nous pouvons tirer deux observations de ce « chassé-croisé » entre la Cour et le législateur : le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale a été prépondérant depuis 1957 dans l'établissement de la législation sur le financement des partis politiques. Elle a véritablement obligé le législateur à corriger les lois, pour éviter les dérives. D'autre part, à chaque observation de la Cour, le législateur a montré sa capacité à contourner les contraintes. S'ils se sont pliés aux exigences du juge, les partis politiques ont toujours modifié la loi dans le sens qui leur convenait et qui pouvait leur faire obtenir le maximum de financement public et de facilités : « *The major political parties, driven by ever-increasing financial desires, passed self-serving legislation* »<sup>45</sup>. Ce sont bien deux acteurs qui ont conduit la législation sur le financement des partis : la Cour constitutionnelle fédérale, et les grands partis. La loi a en partie été faite par le juge.

## 2- En France : un cadre qui n'appelle pas la mise en place des lois de financement

La Cinquième République, contrairement à la République Fédérale d'Allemagne, a renoué avec l'idée d'un exécutif placé au dessus des partis. Les institutions ont été bâties dans le but de limiter au maximum leur influence, afin d'empêcher tout retour au « régime de partis ». Dans la pratique, en revanche, et surtout depuis 1962, la logique du régime parlementaire a conduit la nouvelle république à s'appuyer sur des partis politiques qui sont devenus plus influents que durant les républiques précédentes. Ces partis ne disposent

---

<sup>43</sup> BALMELLI Tiziano, op. cit. p. 223.

<sup>44</sup> FROMONT Michel, op.cit.

<sup>45</sup> « Les principaux partis politiques, poussés par une soif de financement toujours plus grande, ont adopté des lois de self-service » SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », dans WILLIAMS Robert (dir.), Party Finance and Political Corruption, Macmillan Press, London, 2000. p.95.

pourtant que « *d'une esquisse de statut* »<sup>46</sup> à travers l'article 4 de la Constitution. Ils n'ont acquis la personnalité morale que lors de la loi du 11 mars 1988. Avant cette date, ils adoptent, ou n'adoptent pas, la forme juridique qui leur convient le mieux, en l'occurrence celle de l'association : « *as a result parties were subjected to the law of 1 July 1901 relating to associations and all of the law's restrictions* »<sup>47</sup>. Ces restrictions ne sont alors pas négligeables : l'article 6 de la loi stipule que les cotisations ne peuvent excéder 100 francs de l'époque, sans préciser la périodicité. Les partis ne peuvent également pas accepter de dons ou de cadeaux. Aucune loi, avant celle de 1988, n'est donc prévue pour mettre en œuvre l'article 4 de la Constitution.

Néanmoins, quand le système français des partis a fini par atteindre un certain degré de maturité, le problème du financement s'est posé de la même manière qu'en Allemagne, au moment où le rôle central des partis était consacré. Mais le souvenir des errements des Républiques précédentes est encore vivace dans l'esprit du législateur, et celui-ci évite de mentionner les partis politiques au profit des candidats, dans la tradition du mandat individuel. Dans le droit électoral, l'accent est d'ailleurs mis sur le financement des campagnes et de la « vie politique ». De son côté, l'article 4 de la Constitution stipule seulement que les partis politiques ne font que concourir à l'expression du suffrage. Ils n'ont donc pas le monopole de la présentation des candidats.

Même si le régime des partis n'est pas aussi prégnant que dans le système allemand, « *le rapprochement entre les deux situations semble suffisamment avancé pour que le problème du financement des partis politiques se pose en termes, sinon identiques, du moins voisins* »<sup>48</sup>.

Contrairement à la Loi Fondamentale de 1949, qui fonde le financement des partis sur des bases totalement nouvelles, le système français s'est longtemps accommodé de dispositions législatives héritées des régimes précédents.

---

<sup>46</sup> KOENIG Pierre, « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 147.

<sup>47</sup> « En conséquence les partis étaient assujettis à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur les associations, et à toutes les restrictions induites. » DRYSCH Thomas, "The New French System of Political Finance", dans GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p.158.

<sup>48</sup> BOULOUIS Jean et FROMONT Michel, préface de DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Paris, Economica, 1991. p. VII

## A. Les dispositions législatives préexistantes

Si la France attend si longtemps avant de se doter d'une véritable législation sur le financement des partis, c'est qu'elle se contente des rares dispositions existantes. Plusieurs sortes d'aides bénéficient aux acteurs de la vie politique, avant même les réformes de la fin des années 1980 : ce sont les subventions en faveur des groupes parlementaires et des députés, l'aide à la presse et l'accès aux moyens audiovisuels. Par ailleurs, avant 1988, l'Etat contribue dans une certaine mesure aux frais de campagne.

### *a) Les subventions liées à l'activité parlementaire*

Durant un siècle, les relations entre argent et politique n'ont été, en France, encadrées que par une seule disposition législative : une indemnité parlementaire instituée en 1875.

Sous la Cinquième République, si les groupes parlementaires ne sont pas mentionnés par la Constitution, ils disposent néanmoins de moyens pour jouer leur rôle essentiel au sein des assemblées. Des locaux leurs sont alloués, une part de leur fonctionnement est assuré par le budget des assemblées. L'aide versée est proportionnelle au nombre de parlementaires inscrits dans chaque groupe. De plus, les membres eux-mêmes versent une cotisation à leur groupe. Comme nous le verrons plus loin, nous pouvons considérer ces fonds des groupes parlementaires comme des facilités dont les partis politiques bénéficient de façon indirecte.

### *b) Les aides à la presse et l'accès aux moyens audiovisuels*

Depuis 1982, les partis politiques bénéficient pour leurs publications des aides attribuées à la presse. La presse à caractère politique bénéficie de différents types d'aide budgétaire : réduction du tarif SNCF pour le transport des journaux, allègements de certaines charges, avantages fiscaux ... En 1986 les quotidiens *La Croix*, *L'Humanité*, *Le Matin de Paris* et *Présent* ont pu ainsi recevoir une importante subvention de 19,2 millions de francs. Le montant a baissé depuis lors.

Des dispositions permettent aussi aux partis politiques de s'exprimer sur les ondes. Certains débats parlementaires doivent être retransmis. Les formations politiques représentées au Parlement bénéficient en outre de temps d'antenne.

c) *Une participation de l'Etat au financement des campagnes électorales*

Les procédés énumérés brièvement ci-dessus apportent aux formations politiques des contributions modestes. L'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, en 1962, amène le législateur à mettre en place des règles pour encadrer la campagne. L'article 3-IV de la loi du 6 novembre 1962 affirme que « *tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle* ». L'Etat accorde donc d'une part une aide matérielle, d'autre part des remboursements.

En ce qui concerne la participation matérielle de l'Etat, celui-ci se charge d'organiser le scrutin, en mettant en place les bureaux de vote, en acheminant dans les mairies les bulletins de vote, en envoyant aux citoyens les professions de foi. Pour certains petits candidats, c'est la seule manière d'être connus de tous les électeurs.

L'Etat rembourse également certaines dépenses engagées par les candidats. Dès lors qu'une liste ou un candidat a obtenu 5 % des suffrages exprimés, l'Etat prend en charge le coût du papier et de l'impression des documents autorisés, ainsi que des frais d'affichage. Les conditions de ce remboursement sont toutefois très strictes. De plus les dépenses électorales, qui ne cessent d'augmenter à chaque élection présidentielle, vont bien au delà de l'aide publique.

On se rend compte de la faible participation de l'Etat à la vie partisane. Au total, il apparaît que l'encadrement prévu avant 1988 était rudimentaire. On peut noter que rien n'est prévu pour encadrer le financement des partis politiques, ce qui amène à dire, avec Arthur B. Gunlicks : « *France was kind of "black hole" in comparative political finance until 1988, when sweeping reforms were passed* »<sup>49</sup>. Les règles sont en effet sommaires. Si elles peuvent suffire pour les campagnes des élections locales, en particulier dans les petites communes rurales, des adaptations sont nécessaires pour les grandes consultations.

B. La place des partis politiques dans les institutions

---

<sup>49</sup> « La France était une sorte de « trou noir » dans le domaine des finances politiques comparées jusqu'en 1988, où des réformes de grande envergure ont été adoptées. » GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p.10.

Il nous faut maintenant étudier la situation particulière des partis au regard du droit français. Si peu de règles existent sur leur financement avant 1988, les partis politiques eux-mêmes sont dans le flou juridique.

a) *Des partis politiques reconnus du bout des lèvres par la Constitution*

Les objectifs assignés aux partis diffèrent d'un pays à l'autre. En Allemagne, leur rôle est défini d'une manière ambitieuse, alors qu'en France, la mission des partis et leur place dans les institutions sont, à l'origine, les fruits d'une conception beaucoup plus restrictive. Selon l'article 4 de la Constitution :

*« 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 »<sup>50</sup>*

Le rôle des partis et des groupements politiques est défini dans les termes les plus généraux. Leur liberté de formation et de fonctionnement est à peu près illimitée. L'obligation de respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie n'est d'ailleurs assortie d'aucune sanction. Il faut donc souligner le « *statut ambivalent* »<sup>51</sup> des partis français : ils disposent d'une reconnaissance constitutionnelle, mais dans la sphère interne, leurs statuts est très peu encadré.

---

<sup>50</sup> Article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>51</sup> MENY Yves, SUREL Yves, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2001. p.96.

b) *La grande liberté de statut des partis politiques français*

*« Ce sont des gens qui disent : je suis un parti politique. »<sup>52</sup>  
Jean-Louis Meré*

En France les partis s'organisent librement, ils n'ont pas l'obligation d'être une association. Un parti politique peut exister sans statut. La seule loi qui précise les choses est celle du 11 mars 1988, dont l'article 7 dispose :

*« Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.  
« Ils ont le droit d'ester en justice.  
« Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur. »<sup>53</sup>*

Ce texte, loin de définir un statut des partis et groupements politiques, s'analyse plutôt comme « l'ébauche d'un régime juridique »<sup>54</sup>. Il ne définit pas la forme que ceux-ci peuvent revêtir, mais leur reconnaît simplement la personnalité morale, avec toutes les caractéristiques que cela comporte. L'article 10 précise que les crédits consacrés à leur financement échappent au contrôle financier de la Cour des comptes. Si cela permet de sauvegarder l'indépendance des partis politiques, l'emploi des subventions ne fait l'objet d'aucun contrôle. On voit qu'il est difficile de concilier deux principes d'égale valeur : liberté des partis et contrôle du bon emploi des fonds publics.

Se refusant à instituer un véritable statut des partis et groupements politiques, le groupe de travail de l'Assemblée nationale qui devait, en 1994, formuler une proposition de loi pour améliorer la législation sur le financement des partis politiques, a plutôt opté pour un contrôle minimal des ressources et des dépenses des organisations bénéficiaires de l'aide publique. Il souhaite notamment accroître les prérogatives de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Comme nous le verrons plus loin, cette instance, créée avec les lois de 1990, est chargée de la vérification des comptes des candidats

<sup>52</sup> Entretien du 13 février 2004 avec Jean-Louis Meré, chef du service juridique de la CNCCFP.

<sup>53</sup> Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

<sup>54</sup> SEGUIN Philippe, Groupe de travail « Politique et argent » Documents d'informations de l'Assemblée nationale, n° 60, 1994. Tome I. p.74.

et des partis politiques. La seule sanction retenue contre la violation des règles est alors la perte de l'aide publique. Si la liberté des partis est préservée, le contrôle du bon emploi des fonds public est loin d'être réalisé.

Aujourd'hui, pour qu'un parti puisse prétendre au financement public, il doit se doter d'un mandataire financier qui recueillera les dons. Ce mandataire est agréé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : « *pour bénéficier des avantages du financement des partis politiques, c'est-à-dire le cas échéant d'avoir l'aide publique, ou de pouvoir présenter des candidats dans une campagne électorale, il faut appliquer les règles de financement des partis politiques* »<sup>55</sup>. Ces règles sont simples : avoir un mandataire financier et présenter les comptes de la formation à la Commission. Mais le contrôle est très peu contraignant :

*« Le contrôle pour l'agrément est un contrôle de pure forme. On contrôle que les statuts du parti politique sont normaux c'est à dire qu'ils ne disent pas « le parti sera financé par des personnes morales » et que l'association de financement précise bien que son unique objet est de recevoir les dons, enfin les fonds du parti politique, et puis c'est tout »*<sup>56</sup>

### C. Le rôle du juge constitutionnel : un défenseur vigoureux de la liberté des partis

Nous allons voir qu'en France, le Conseil constitutionnel a bien moins pesé sur la législation sur le financement de la vie politique que sa consœur la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

Lors du vote de la loi du 11 mars 1988, le principe du financement public a été longuement débattu au Parlement. Si les députés se sont prononcés en sa faveur à l'issue des discussions, le Conseil constitutionnel ne fut pas saisi pour contrôler la conformité de la loi ordinaire. Il se prononça uniquement sur la loi organique, cette procédure étant automatique. Or la loi organique ne portait pas expressément sur le financement public : c'est la loi ordinaire qui en édictait les règles. Les principaux partis n'ont donc manifestement pas souhaité déférer cette loi devant le Conseil. Dans sa décision du 10 mars 1988, celui-ci affirme que les dispositions prévues par la loi ne sont pas contraires aux articles 2 et 4 de la Constitution, mais il donne un avis sur le financement public :

<sup>55</sup> Entretien du 13 février 2004 avec Jean-Louis Meré, chef du service juridique de la CNCCFP.

<sup>56</sup> Ibid.

*« quel que soit le mécanisme d'aide retenu, il ne doit conduire, ni à établir un lien de dépendance d'un candidat ou d'un parti politique à l'égard de quiconque contribue au financement de ses dépenses, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinion, ni à enrichir une personne physique ou morale »<sup>57</sup>*

Par cette décision, le Conseil valide le principe du financement des candidats, et implicitement des partis, par l'Etat, tout en apportant un certain nombre de conditions que doit respecter une réglementation de ce type. Lors du vote du texte de 1990, il peut enfin se prononcer sur le texte, pour formuler à peu près les mêmes propos. Soulignons cependant que le Conseil approuve sans conditions le principe de financement public. Il aurait pu ajouter une limite à la part de ce financement public dans les budgets des partis, comme l'a souhaité la Cour constitutionnelle fédérale allemande pour les partis allemands. Pour Hervé Faupin, *« on avait connu le Conseil constitutionnel plus sourcilieux »<sup>58</sup>*. En revanche, le seuil des 5 % des voix à obtenir pour avoir droit à l'aide publique est déclaré inconstitutionnel, ce qui entraîne la suppression de toute condition de seuil.

*« Considérant en revanche, que le fait de ne prendre en compte pour la détermination de l'aide de l'Etat allouée aux partis en fonction de leurs résultats aux élections que ceux de ces "résultats égaux ou supérieurs à 5 p. 100 des suffrages exprimés dans chaque circonscription" est, en raison du seuil choisi, de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions ; qu'ainsi, l'article 11 de la loi déférée, en tant qu'il impose cette condition, doit être déclaré contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution »<sup>59</sup>*

Le Conseil constitutionnel entérine certaines inégalités : notamment en ce qui concerne l'encadrement des dons et l'absence d'encadrement des cotisations. En effet, ces dernières, à l'inverse des dons, ne sont pas plafonnées. Il existe donc une inégalité entre les bailleurs de fond, selon qu'ils sont donateurs ou cotisants. Le Conseil constitutionnel est resté muet sur ce sujet, au contraire de la Cours constitutionnelle fédérale qui affirmait le 24 juin 1958 : *« créer par une loi un régime fiscal qui favorise de manière différente selon les revenus, les dons effectués par les citoyens aux partis politiques, dans le but d'influencer la*

<sup>57</sup> Décision 88-242 du 10 mars 1988 relative à la loi organique relative à la transparence financière de la vie politique, JO du 12 mars 1988.

<sup>58</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p.235.

<sup>59</sup> Décision N° 89-263 DC du 11 janvier 1990.

*formation de la volonté politique est contraire au principe d'égalité qui s'impose à l'exercice de droits politiques dans une démocratie libérale »<sup>60</sup>.*

Si le Conseil constitutionnel français a moins de prérogatives que sa cousine allemande, il n'a pas montré la même exigence face au législateur.

## **2/ Le contexte politique**

Nous entendons par contexte politique tous les événements ou phénomènes qui ont pu inciter le législateur à mettre en place des lois sur le financement de la vie politique. Nous en retiendrons deux : la professionnalisation des campagnes électorales et les scandales politico-financiers.

### **1- En Allemagne : un système de financement remis en cause**

Les modes de financement des partis politiques ont été spontanément remis en cause par la classe politique elle-même. Les évolutions dans la manière de mener une campagne électorale et de récolter les fonds ont été des prétextes pour modifier les règles établies.

A. Evolutions de la compétition électorale : la professionnalisation de la vie politique entraîne l'inflation des coûts

Au cours des dernières décennies, l'Allemagne, comme les autres pays occidentaux, est entrée dans l'ère de la société postindustrielle. L'activité dominante est celle des services : les moyens de communication et d'information tiennent une place centrale. Parallèlement, c'est un électorat indécis qui apparaît : il est hésitant et fluctuant. Pour les élections de 1987, F.-G. Dreyfus constate que « *les électeurs indécis et changeants (...) représentent 20 % des deux grands partis CDU/CSU et SPD et 60 % des électeurs FDP, ce qui explique la fragilité du parti libéral* »<sup>61</sup>. Cette observation vaut toujours en 1994. On peut donc dire avec Thomas SAALFELD que « *The cost of political competition have risen dramatically in all modern*

<sup>60</sup> Décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 24 juin 1958. Citée dans DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p.36.

<sup>61</sup> F.-G. Dreyfus, « Un an d'élections allemandes : mai 1986-mai 1987 », *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.100.

*democracies as a result of technological and organizational changes* »<sup>62</sup>. Ces transformations amènent les hommes politiques et les partis à adapter leurs campagnes électorales.

Ainsi, à partir des années soixante, la substance des campagnes électorales évolue en nécessitant des moyens de communication de plus en plus sophistiqués. Les partis font dans la surenchère. L'exemple des élections du 25 janvier 1987 est éloquent : la CDU réserve 60.000 grands emplacements d'affichage, adresse 700.000 affiches à ses organisations régionales, diffuse 28 spots publicitaires sur les chaînes allemandes, recourt au téléphone pour informer ses électeurs, édite des journaux de campagnes à 8 millions d'exemplaires ... L'organisation centrale offre par ailleurs aux structures régionales des photos, affiches de propagande, T-shirts et anoraks aux couleurs du parti. Pour illustrer cette inflation des dépenses, on pourrait également citer l'exemple de la CSU. Essentiellement présente en Bavière, elle a préparé au total 10,3 millions d'objets, alors que le Land ne comporte que 8,3 millions d'électeurs inscrits<sup>63</sup>.

Ainsi cette seule campagne aurait coûté, selon les estimations, de 100 à 200 millions de DM aux partis politiques allemands. On parle de véritable professionnalisation de la vie politique : « *Apart from inflation, technological advances and the 'professionalization' of campaigns are the main causes for the fact that campaign expenditure has increased sharply over time* »<sup>64</sup>.

Il semble alors évident de réglementer le financement des campagnes pour accompagner les changements technologiques et organisationnels des campagnes. Cette situation n'est pas propre à l'Allemagne, comme en témoigne cette recommandation du Conseil de l'Europe :

*« The conditions in which political parties exercise their activities have changed over recent decades and that nowadays they need substantial financial resources to gain visibility and to obtain political support for their ideas. Therefore, the Assembly considers that the regulation mechanisms must take these realities into account and empower political parties to obtain sufficient resources to carry out their tasks and functions »*<sup>65</sup>

<sup>62</sup> « Le coût de la compétition électorale a augmenté de manière spectaculaire dans toutes les démocraties contemporaines à cause des changements technologiques et organisationnels. » SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », dans WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, London, Macmillan Press, 2000. p.90.

<sup>63</sup> MENUJER Henri, « La campagne électorale de la CDU et du FDP, méthodes, moyens et stratégies », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.21.

<sup>64</sup> « A part l'inflation, les avancées technologiques et la « professionnalisation » des campagnes sont les principales causes du fait que les dépenses électorales ont augmenté nettement au cours du temps. » dans SAALFELD Thomas. op.cit. p.98.

<sup>65</sup> « Les conditions dans lesquelles les partis politiques exercent leurs activités ont changé ces dernières décennies, et aujourd'hui ils ont besoin de ressources financières substantielles pour acquérir une visibilité et obtenir un soutien politique pour leurs idées. C'est pourquoi l'Assemblée considère que la régulation de ces mécanismes doit prendre en compte cette réalité, et autoriser les partis politiques à obtenir des ressources

En Allemagne, le problème reste entier car rien n'est fait par le législateur pour freiner la spirale des dépenses : sans plafonds ni limitations, le financement public ne fait que s'ajouter aux autres financements et participe à l'inflation des coûts.

#### B. Le rôle des affaires politico-financières : révélateur des lacunes du régime des partis

Si la corruption existait dès les débuts de la République fédérale, c'est la deuxième vague de scandales des années 1970 et 1980 qui a été la plus médiatisée et a sensibilisé une large partie de l'opinion publique à la question du financement de la politique. L'affaire Flick reste le cas de corruption le plus spectaculaire dans l'histoire de la démocratie allemande : le montant des versements occultes en faveur des partis est estimé, dans le cadre de cette affaire, à plus de 25 millions de DM. Le magazine *Der Spiegel* a révélé que le groupe Flick versait des sommes importantes à tous les partis du *Bundestag*, directement aux membres influents de ceux-ci ou bien à la fondation du SPD, la *Friedrich Ebert-Stiftung*.

A ce propos, Tiziano Balmelli fait remarquer que « *les hauts responsables politiques de tous les partis impliqués dans l'affaire Flick eurent tous le même réflexe de se décharger de tout sentiment de culpabilité, en accusant les lois de financement des partis de favoriser et d'inciter à la corruption, dans la mesure où ces lois posaient des limitations et des exigences impossibles à respecter dans la réalité* ». On peut apercevoir ici cette dualité, aussi appelée « androgynie » par Wolfgang Graf Vitzthum, des partis politiques allemands : ils mettent eux-mêmes en place des lois qu'ils accusent ensuite, ils sont à la fois dans, et hors de l'Etat.

Citons également l'affaire Alfred Nau, trésorier du SPD avant 1975. A cette date, il devient le président de la fondation Friedrich Ebert et apporte régulièrement à Wilhem Dröscher, le trésorier, de grosses sommes d'argent en liquide. Il continue à alimenter les caisses du SPD jusqu'à son décès en 1983. Il recueille en fait les dons des entreprises : « *en sa qualité de Président de la fondation, il tira profit de la non-transparence de la politique allemande des fondations : celles-ci en effet ne sont soumises à aucun contrôle* »<sup>66</sup>.

---

suffisantes pour accomplir leurs tâches et leurs fonctions. » STEPOVA Vlasta, « Financing of political parties », *Rapport du Comité des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, 4 mai 2001. Article 6. Consultable sur le site Internet de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc01/EDOC9077.htm>

<sup>66</sup> BUCETA-HAGER Doreen, « Le financement de la vie politique en Allemagne et en France », *Documents revue des questions allemandes*, N°1, 2000. p.22.

Les nombreux exemples de scandales en Allemagne montrent les lacunes du régime des partis. Pour Tiziano Balmelli, ce système remet partiellement en cause la séparation des pouvoirs et affaiblit ainsi les mécanismes de contrôle. L'évolution de la législation sur le financement des partis nous montrera plus loin à quel point les partis allemands semblent avoir toujours tenté d'obtenir le plus de fonds publics possibles, en s'affranchissant des contrôles nécessaires.

## 2- En France : les lois s'imposent face à une situation explosive

En France le contexte politique n'a pas été un prétexte pour modifier des règles, mais un détonateur qui a mis les principaux partis au pied du mur. La professionnalisation des campagnes a entraîné une augmentation considérable des dépenses électorales, puis un recours accru au financement occulte. Cette situation ne pouvait pas durer éternellement : en France, les lois sont arrivées avec les scandales.

### A. Evolutions de la compétition électorale : des coûts élevés et des partis faibles

Un trait commun à l'ensemble des démocraties occidentales à partir des années 1970 est donc l'augmentation des coûts des campagnes, due aux nouvelles formes de propagande utilisées. La France n'est pas épargnée.

En 1965, lors de la première élection du Président de la République au suffrage universel direct, on a estimé à 5 millions de francs la campagne du Général De Gaulle, à 10 millions celle de Jean Lecanuet et à 1 million celle de François Mitterrand. En 1981, ces chiffres passaient à 80 voire 100 millions pour MM. Giscard d'Estaing, Chirac et Mitterrand<sup>67</sup>. Inutile de dire que les dernières campagnes ont été sans commune mesure avec celles des débuts de la Cinquième République. Le coût très élevé des nouveaux moyens utilisés se perçoit nettement en matière d'affichage.

---

<sup>67</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p.190.

candidats aux élections présidentielles de 1988.	nombre de panneaux de 4X3 mètres utilisés	coût en millions de francs
Jacques Chirac (candidat RPR)	<b>13 000</b>	<b>17,7</b>
François Mitterrand (candidat socialiste)	<b>16 000</b>	<b>24</b>
André Lajoinie (candidat communiste)	<b>10 000</b>	<b>9,9</b>
Jean-Marie Le Pen (candidat Front national)	<b>15 000</b>	<b>10,8</b>
Raymond Barre (candidat CDS)	<b>17 000</b>	<b>11,8</b>

**Tableau 3** Nombre et coût de l’affichage pour les principaux candidats aux élections présidentielles de 1988<sup>68</sup>

Hervé Faupin note sur ce point que le panneau « 4X3 » a été facturé 1375 francs au Parti socialiste et seulement 990 francs au Parti communiste. Ces chiffres montrent que le coût de la publicité, s’il est varié pour de multiples raisons, est en tout cas très élevé. La parution dans la presse quotidienne, régionale, parisienne et les hebdomadaires d’actualité, coûtent également très cher aux candidats. François Mitterrand aurait dépensé 11 millions de francs pour des parutions dans 22 quotidiens nationaux et régionaux, soit 11 % de l’ensemble des dépenses de sa campagne<sup>69</sup>. Un troisième coût important est celui des réunions publiques : elles prennent l’allure de grandes « messes politiques » qui peuvent coûter une dizaine de millions de francs. Les grandes manifestations absorbent ainsi entre un cinquième et un tiers des dépenses de campagne<sup>70</sup>. Si « ces trois postes sont fondamentaux et leur importance traduit la transformation de la nature de ces campagnes »<sup>71</sup>, les partis doivent en plus faire face à des frais de fonctionnement élevés. Il leur faut des locaux et du personnel permanent. Non seulement ils sont rarement propriétaires de leur siège, mais en plus, ils affectionnent le centre de la capitale. Ces dépenses s’imposent à eux de façon permanente. L’augmentation des effectifs ne permet plus aux partis de recourir aux seuls bénévoles : ils doivent investir pour embaucher du personnel salarié et parviennent difficilement à assumer ces charges supplémentaires. Les ressources paraissent nettement insuffisantes, du fait du faible nombre d’adhérents dans les partis français. Le montant des cotisations est par ailleurs peu élevé : 25

<sup>68</sup> Chiffres communiqués par les trésoriers des candidats dans le rapport de l’Assemblée nationale n°2348, première session 1991-1992, cité dans FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p.196.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid. p.197.

<sup>71</sup> Ibid.

euros par an pour l'UMP, autour de 40 euros pour les Verts, de zéro à 300 euros par an en fonction du revenu pour le Parti socialiste<sup>72</sup>. Ces montants ont peu évolué. Le manque de militants conduit également les partis à faire appel à des professionnels et à des prestataires de service pour organiser les meetings.

Tous ces exemples traduisent la professionnalisation de la vie politique, et expliquent en même temps que les formations politiques se soient tournées vers des moyens occultes pour se financer. Ces procédés se situant à la marge, voire en dehors de la légalité, certains ont fini par être mis à jour par la justice. Cette véritable « explosion » des affaires politico-financières va, plus que la professionnalisation de la vie politique, contraindre le législateur à agir.

#### B. Le rôle des affaires politico-financières : détonateur des lois de financement

« Ce qu'[Alain Carignon] a fait, tout le monde le faisait »<sup>73</sup>  
M. Gros

La mise en place des lois de financement a essentiellement été due à la révélation d'affaires de corruption ayant impliqué de nombreux dirigeants d'entreprise et élus. Au cours des années quatre-vingt dix seulement, l'opinion publique commence, à la suite de ces révélations en chaîne, à réprover de manière beaucoup plus marquée la criminalité des « cols blancs ». Cette prise de conscience semble avoir affaibli les privilèges sociaux et juridiques dont pouvaient bénéficier les acteurs de cette criminalité. Parmi eux, beaucoup appartenaient à la classe dirigeante. Certaines pratiques de financement des partis politiques et d'abus de pouvoir ont alors été révélées. Ce qui était jusqu'alors tacitement accepté devenait moralement intolérable.

Les partis français ont toujours été faibles, et s'ils ont pu surmonter leurs difficultés financières chacun à leur façon, « *des mécènes généreux à droite, des municipalités complaisantes à gauche* »<sup>74</sup>, le besoin croissant de financement les a amenés à se tourner vers la corruption, à la fin des années quatre-vingts et au début des années quatre-vingt dix. Ainsi, les couvertures et réseaux utilisés en France pour le financement illégal de la politique sont surtout constitués par des bureaux d'études « écrans » qui réalisent de fausses facturations.

<sup>72</sup> Chiffres communiqués par les trésoriers de l'UMP Isère, des Verts Isère et du PS de l'Ain au cours des entretiens.

<sup>73</sup> Entretien du 1<sup>er</sup> mars 2004 avec M. Gros, trésorier de l'Union pour un Mouvement Populaire de l'Isère.

<sup>74</sup> MENY Yves, *La fin de l'éthique républicaine*, p19 cité dans BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. p. 69

De cette manière, le Parti socialiste a pu filtrer et couvrir des opérations de corruption de 1982 à 1992, par le biais de bureaux techniques fictifs du réseau Urba. Les entrepreneurs qui souhaitent travailler avec les collectivités publiques administrées par les socialistes doivent alors s'adresser à ces bureaux, pour avoir des chances d'obtenir des marchés. Les frais facturés pour les prétendues études sont en fait reversés au PS. La contrepartie occulte est le favoritisme dans l'attribution des marchés publics. Si le système Urba a pu être découvert, c'est notamment parce que le PS a voulu imposer un système unique centralisé de financement, le RPR et l'UDF s'étant dotés de systèmes plus décentralisés, plus internationaux et donc moins aisément détectables. De nombreuses autres affaires liées au financement des partis, ou à l'enrichissement personnel des dirigeants, ont éclaté durant cette période : Carrefour du développement, Crédit Lyonnais ... L'affaire Luchaire aurait par exemple été le déclencheur de la loi du 11 mars 1988 : la société Luchaire vendait, entre 1982 et 1986, des armements français à l'Iran, malgré l'embargo officiel. L'entreprise versait des sommes d'argent au Parti socialiste, alors au gouvernement. A l'issue de cette affaire, qui s'est terminée par un non-lieu, le Président François Mitterrand aurait poussé le Premier ministre Jacques Chirac à mettre en place une loi<sup>75</sup>. Comme l'écrit Tiziano Balmelli, « *le développement récent de la corruption et des infractions voisines [...] à tous les niveaux de la société française ne pouvait pas rester sans une réponse institutionnelle des pouvoirs publics* »<sup>76</sup>.

Pour résumer, nous pouvons constater que l'explosion des coûts de la politique, et surtout des campagnes électorales, a provoqué une mutation des mécanismes de financement des partis et des candidats « *qui sont passés du "bricolage" leur permettant de vivre à des formes voulues, pensées et structurées pour être efficace dans l'illégalité. Au système de contribution volontaire a succédé le système de la contribution obligée et systématique* »<sup>77</sup>. Avec l'éclatement des scandales, le législateur n'a pas eu d'autre choix que d'afficher une volonté d'assainissement du financement de la vie politique.

---

<sup>75</sup> DRYSCH Thomas, "The new French System of Political Finance", dans GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p. 155.

<sup>76</sup> BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, 2001. p. 68

<sup>77</sup> BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. p. 74

## **Des contextes déterminants pour les législations**

Ainsi, dans le domaine du financement de la vie politique, l'étude du contexte apprend beaucoup sur le contenu des lois elles-mêmes.

En Allemagne, les partis politiques sont au centre du dispositif institutionnel. Ils sont reconnus par le texte constitutionnel, comme par les citoyens. Leur mission est celle de véritables éducateurs politiques. Du coup, les partis politiques allemands ont eu toute latitude pour mettre en place des lois de financement avantageuses. Cette « mentalité de self service » aurait pu aller très loin sans les interventions répétées du juge constitutionnel. Lui seul a mis un frein à la soif des partis politiques allemands pour les fonds publics.

En France, le contexte juridique est très différent. Les partis sont tout juste reconnus dans la Constitution, comme dans la société d'ailleurs. Cette faiblesse institutionnelle se marque par l'absence de statut. C'est dans ce vide juridique que les partis français ont peu à peu réussi à acquérir la place qu'ils ont aujourd'hui dans le système politique. A l'inverse de l'Allemagne, le juge constitutionnel français n'a pas pu peser de manière significative sur l'établissement de la législation. L'édifice législatif a donc été bâti presque sans entrave par les quatre principales formations politiques de l'époque.

Il faut également prendre en compte le décalage temporel entre les législations française et allemande, et les bases sur lesquelles elles ont été faites.

Après la chute du régime nazi, la République fédérale allemande part de zéro. La Loi fondamentale consacre le rôle des partis et évoque même leurs ressources financières. L'arrivée d'Hitler au pouvoir avait été permise en partie grâce aux fonds d'industriels allemands. Le législateur devait donc prévoir une certaine transparence des ressources des partis, dès 1949. La loi sur les partis politiques de 1967 a précisé les dispositions de l'article 21 de la Loi fondamentale.

En revanche, la France de la Cinquième République disposait de quelques textes encadrant les campagnes électorales, notamment pour les élections présidentielles et législatives. Si ces règles donnaient quelques facilités aux candidats, elles n'instituaient aucun financement des partis ni aucun contrôle. Jusqu'en 1988, aucune modification n'est intervenue, laissant les partis dans le flou juridique.

On peut dire qu'un droit des partis complet et contraignant était établi en Allemagne, alors que les partis politiques français étaient ignorés du droit. Cette faiblesse peut expliquer le retard pris pour réglementer leur financement, ainsi que le trou noir juridique en matière de financement. Mais il a fallu une sorte de conjoncture critique, provoquée par l'inflation des

coûts des campagnes électorales d'une part, puis par la mise à jour de scandales politico-financiers d'autre part, pour forcer le législateur à agir.

C'est sur ce point que la France et l'Allemagne se ressemblent : dans les deux pays, comme dans l'ensemble des démocraties occidentales, s'opère une professionnalisation croissante de la vie politique, entraînant des coûts de campagnes électorales considérables. Les partis politiques allemands et français ont besoin de toujours plus d'argent, ce qui les oblige à recourir à des moyens occultes. Dans les années 70 et 80 pour l'Allemagne, 80 et 90 pour la France, les « affaires » éclatent. La différence entre les deux pays se trouve au niveau des réactions du législateur : en Allemagne, les affaires ont certes obligé à légiférer, mais les partis ont cherché à accroître le financement public, plutôt que de limiter les dépenses ou les ressources. En France, les lois votées dans l'urgence ont conduit le législateur à mettre en place une législation complète et contraignante, qui a eu des effets directs sur le volume des dépenses. La situation était si grave que des mesures radicales ont été prises, comme l'interdiction des dons des entreprises en 1995.

On voit donc que les mêmes éléments ont pesé en France et en Allemagne, mais ceux-ci ont entraîné des réactions différentes. Ce qui apparaît nettement est que le contexte a beaucoup joué sur le moment et le contenu de la décision. Il paraissait ainsi d'autant plus essentiel de situer les lois de financement avant d'étudier leur contenu et leurs effets.

## **Chapitre II. Les législations allemande et française sur le financement de la vie politique : contenus divergents, résultats convergents**

Cette deuxième partie présente les caractéristiques du financement de la vie politique en Allemagne et en France, données essentielles pour tester la thèse du parti cartel. Pour cette raison, on ne se penchera que sur les aspects du financement des partis politiques qui peuvent jouer un rôle dans l'hypothèse de la cartellisation. Nous nous concentrerons donc sur la réglementation des ressources des candidats et des partis pour appréhender le degré de dépendance financière des partis à l'égard de l'Etat. Nous examinerons ainsi la place du financement public et du financement privé dans les réglementations. D'autre part, nous évoquerons les mécanismes de contrôle des dépenses des candidats et des partis politiques. De cette manière, nous verrons si le législateur a mis en place des contraintes effectives sur les formations politiques. Nous écartons notamment de l'analyse le contrôle du patrimoine des élus.

### ***1/ La réglementation des ressources des candidats et des partis***

Cet aspect des lois est important pour mesurer la dépendance des partis à l'égard de l'Etat, que Katz et Mair évoquent. Nous tâcherons donc de cerner la place que les lois donnent au financement public, puis le sort réservé au financement privé.

#### **1- La place du financement public**

Dans les années soixante-dix, le financement public a été plébiscité par la classe politique pour rétablir une égalité des chances en faveur des formations politiques et des candidats les moins fortunés, afin de leur permettre d'affirmer leur indépendance à l'égard des groupes de pression privés. Cette formule a tellement bien fonctionné que la grande majorité des ressources des partis politiques, en France comme en Allemagne est constituée des financements publics ; à tel point que « *l'abstention de l'Etat dans le financement de la vie politique n'a plus d'avocats au sein de la classe politique* »<sup>78</sup>. Le financement public peut être de deux formes : il est direct ou indirect.

---

<sup>78</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p.14.

## A. Le financement public direct

Dans la plupart des pays, le législateur s'est prononcé pour un remboursement d'une fraction des dépenses engagées par les partis, ou par des subventions. En France et en Allemagne, ces procédés obéissent à des modalités variables, et peuvent concerner plusieurs types de consultation.

### a) En Allemagne : l'objectif des partis, augmenter le financement par l'Etat

Le constituant de 1949 n'est pas favorable à un financement direct des partis politiques, il suggère plutôt une transparence du financement privé. L'article 21 demeure donc assez vague et repousse la question de l'encadrement du financement : « *the task of establishing more detailed norms was left to the Bundestag* »<sup>79</sup>. Le législateur ne s'est pas pressé pour le faire, mais devant l'accroissement des besoins financiers et les problèmes de dépendance vis-à-vis des donateurs, en particuliers des milieux d'affaires, les partis ont souhaité que l'Etat finance leurs activités.

La législation allemande ayant subi de nombreuses modifications depuis 1958, nous distinguerons trois étapes en ce qui concerne le financement public : la période 1958-1966, la période 1967-1993, puis à partir de 1994.

### **De 1958 à 1966, le recours aux subventions budgétaires**

Le législateur décide donc de suivre le chemin du financement public. Cela se traduit d'abord par des avantages fiscaux. Comme ce sont des subventions indirectes, nous les traiterons plus loin. Il faut néanmoins noter que le 24 juin 1958, la Cour constitutionnelle a jugé ces dispositions inconstitutionnelles. En contrepartie de cette décision, qui prive les partis d'une bonne part de leurs ressources, le Bundestag a voté une subvention annuelle aux partis politiques, pour le travail de formation politique. Cette subvention n'est accordée qu'aux partis représentés au Bundestag, tous les ans, à partir de 1959. D'une part, ce système finance l'ensemble des activités des partis et non les seules campagnes électorales, d'autre part il exclut les partis non représentés au Parlement.

<sup>79</sup> « La tâche d'établir des normes plus détaillée fut laissée au Bundestag » dans SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », WILLIAMS Robert (dir.), Party Finance and Political Corruption, London, Macmillan Press, 2000.p.91.

Les versements aux partis politiques sont régulièrement augmentés. Cela est justifié par la recherche de l'égalité des chances et l'indépendance à l'égard des groupes d'intérêt.

	1959	1962	1964
Millions de DM par an	5	20	38

**Tableau 4** Evolution du nombre de millions de DM par an accordés aux partis politiques par l'Etat

De 1959 à 1966, le budget fédéral prévoyait également une dotation globale aux partis politiques pour l'ensemble de leurs activités. Cette dotation était répartie selon le système Hondt : « *chaque parti représenté au BT [Bundestag] recevait le quart d'un « socle » représentant 20 % de la dotation globale prévue, donc 5 % - élément fixe – tandis que le reste de la dotation, 80 %, était réparti entre les partis à la représentation proportionnelle* »<sup>80</sup>.

En 1966, la Cour constitutionnelle réagit à cette explosion des financements publics et intervient une deuxième fois dans le but de préserver l'autonomie des partis politiques face à l'Etat : « *ainsi se trouvaient abandonnés et le financement public global et l'éviction des petits partis* »<sup>81</sup>. Elle souhaite que le financement étatique ne dépasse pas la moitié du revenu global d'un parti.

### **Les lois de 1967 et de 1983 consacrent le financement public**

La Loi du 24 juillet 1967 règle enfin la question du financement des partis, conformément à la Loi Fondamentale, elle évoque en particulier le remboursement forfaitaire des frais électoraux et les modalités de la publication des comptes des partis politiques. Les Länder ont pris des dispositions similaires. Une contradiction apparaît : le calcul du montant global du financement public se fait sur la base du nombre d'ayants droit au vote aux élections fédérales, pas des participants effectifs. Ainsi, même les abstentionnistes apportent aux partis 2,5 DM par personne, élevé en 1983 à 5 DM. Cela a le mérite de faire bénéficier aux partis d'une somme d'argent public importante et fixe : « *With around 60 millions eligible voters in the new united Germany, this means for each of the three categories of election*

<sup>80</sup> WEILL Frédéric, « La crise du financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 182.

<sup>81</sup> ROTSCCHILD Claude, « Le statut des partis politiques », *Pouvoirs*, n°22, 1982. p. 67.

[parlement fédéral, parlement des Länder et européennes] *about 300 million DM* »<sup>82</sup>. Mais ce système est paradoxal dans la mesure où les partis politiques sont censés faire de la formation politique : ils devraient donc logiquement être financés en fonction du nombre de citoyens qui ont effectivement voté. C'est une preuve que les partis établis ont là encore tenté de maximiser le financement public. Cette somme globale est ensuite répartie entre les partis politiques ayant eu 2,5% des suffrages exprimés, proportionnellement au nombre de suffrages de chacun, selon le système Hondt. La Cour constitutionnelle abaisse finalement ce seuil à 0,5%, jugé suffisant pour garantir une candidature sérieuse. Par la suite, ce remboursement forfaitaire des frais électoraux devient un financement permanent, il augmente par ailleurs régulièrement :

	1967	1974	1983
DM par tête	2,5	3,5	5

**Tableau 5** Evolution du nombre de DM par tête accordé au montant global du financement public

Par ailleurs, le système des acomptes défavorise nettement les nouveaux partis : il permet de se faire verser des sommes d'argent à l'avance, dans les trois ans précédant l'élection. Ainsi, « *les partis n'ayant pas participé aux élections précédentes et désirant participer aux élections suivantes (nouveaux partis) ne bénéficient pas du système et sont poussés à emprunter et à payer des intérêts* »<sup>83</sup>. De plus, les petits partis qui ne sont pas sûrs d'atteindre des résultats électoraux suffisants risquent de devoir rembourser les acomptes perçus, ce qui les dissuade de les réclamer.

Par la Loi du 22 décembre 1983, les grands partis s'octroient un financement public accru, et les déductions fiscales sont beaucoup moins limitées. D'une part, cette loi favorise les gros revenus, d'autre part elle montre que les partis ne manquent pas une occasion d'augmenter leurs ressources par le financement public. Le système de *Chancenausgleich* étend encore leur financement par l'Etat. Ce système passablement complexe est censé corriger les effets inéquitables des déductions fiscales des dons aux partis sur la concurrence

<sup>82</sup> « Avec environ 60 millions d'électeurs inscrits dans la nouvelle Allemagne unifiée, cela signifie pour chacune des trois catégories d'élection une somme de 300 millions de DM » VON ARNIM Hans-Herbert, « Campaign and Party Finance in Germany », dans GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p. 209.

<sup>83</sup> WEILL Frédéric, op.cit. p. 184.

entre ces derniers. Il favorise en théorie les partis qui s'appuient sur de nombreux militants et peu de donateurs.

La loi stipule par ailleurs que le financement public ne doit pas dépasser le montant total des autres ressources.

### **La loi du 4 février 1994 : le financement public stabilisé**

Pour tenir compte des critiques et des propositions du juge constitutionnel énoncées dans l'arrêt du 9 avril 1992, les partis politiques vont voter la loi du 4 février 1994. Le financement public annuel est alors calculé d'après le nombre de voix obtenues aux dernières élections, et d'après le total des fonds privés récoltés. Le montant alloué est progressif : les premiers cinq millions de voix obtenues donnent droit à 1,3 DM par voix. Au delà de cinq millions de voix, ce nombre devient 1 DM par voix. Le législateur fait le choix des « matching funds », c'est-à-dire que l'Etat verse au parti 0,5 DM pour chaque DM reçu d'une personne privée. On peut parler de « *financement partiel et continu de l'Etat* »<sup>84</sup>. Il faut remarquer que les montants de ces aides sont beaucoup plus élevés que ceux préconisés par le juge : 0,20 DM au lieu de 0,50 par exemple. Du coup les partis politiques sont sûrs d'atteindre facilement le plafond absolu et de tirer le maximum du financement public. Par ailleurs, cette disposition est dangereuse dans la mesure où il est facile d'engager un homme de paille pour faire un don de 100 DM au parti qui récupère les 50 DM de l'Etat puis rembourse le donateur, pour qui l'opération est blanche.

Depuis 1994, « *en Allemagne, les remboursements des frais de campagne ne sont plus prévus [...], il n'existe plus que des prestations directes de l'Etat* »<sup>85</sup>. Pour avoir droit à ce financement, le parti politique doit cependant atteindre 0,5 % des suffrages exprimés aux précédentes élections fédérales ou européennes. Ces subventions directes s'élèvent en 1997 à 225 millions, en 2000 à 245 millions de DM.

---

<sup>84</sup> BUCETA-HAGER Doreen, « Le financement de la vie politique en Allemagne et en France », *Documents revue des questions allemandes*, N°1, 2000. p.13

<sup>85</sup> Ibid.

Parti	Subventions publiques directes (en millions de DM)	
	1997 <sup>86</sup>	2000 <sup>87</sup>
SPD	90,0	93,4
CDU	73,2	79,5
CSU	19,4	17,1
VERTS	17,3	16,2
FDP	13,1	14,5
PDS	12,3	13,8

**Tableau 6** Montants des subventions publiques directes pour chaque parti en 1997 et 2000.

En 1994, le législateur a mis en place un système permettant de limiter l'inflation du financement public. En effet celui-ci avait eu tendance, nous l'avons vu, à augmenter de manière spectaculaire. En complétant le tableau utilisé plus haut, on se rend compte de la stagnation relative du financement public depuis la dernière modification de la loi :

	1959	1962	1964	1997	2000
<b>Millions de DM par an</b>	5	20	38	225	245

**Tableau 7** Evolution du nombre de millions de DM par an accordés aux partis politiques par l'Etat

Si le montant total de l'aide directe de l'Etat aux partis politiques augmente sensiblement, cette augmentation est désormais strictement encadrée par le plafond absolu. Comme nous l'avons vu plus haut, ce plafond absolu désigne le montant maximal total des subventions étatiques directes dont peuvent bénéficier les partis. Si les partis obtiennent plus de fonds grâce au calcul des voix obtenues (qui rapportent 1 DM par voix dont 1,30 pour les 5 premiers millions) et à celui des fonds recueillis (qui rapportent 0,50 DM par DM reçu), le total est abaissé au plafond absolu. Chaque parti reçoit alors proportionnellement moins d'argent que prévu. Ensuite, un autre plafond intervient, le plafond relatif. La loi interdit en effet qu'un parti reçoive plus d'aides publiques qu'il ne recueille de fonds privés. Un parti ne recevra pas plus d'argent de l'Etat que ce qu'il a pu récolter par lui-même, même si le nombre

<sup>86</sup> Chiffres issus de SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, London, Macmillan Press, 2000. p.107.

<sup>87</sup> Chiffres issus du site Internet du Bundestag, tableau « Final determination of partial public funding for the year 2000 » consultable sur <[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/datab/finance/final\\_determ\\_gen.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/datab/finance/final_determ_gen.html)>

de voix aurait du lui apporter plus. Pour donner un aperçu de l'efficacité de ce seuil, comparons les chiffres du financement public que les partis auraient du recevoir sans plafonds, avec les montants réellement perçus, en 2000.

Parti	Subventions publiques directes (en millions de DM)	
	sans plafonds	avec les plafonds
SPD	128,4	93,4
CDU	109,2	79,5
CSU	23,5	17,1
VERTS	22,3	16,2
FDP	19,9	14,5
PDS	19,0	13,8

**Tableau 8** Montant des subventions publiques directes allouées aux partis, avec et sans les plafonds.

Les plafonds contribuent donc à freiner le financement public direct. Cela permet également de se rendre compte que les montants « bruts », avant application des plafonds, dépassent largement le plafond absolu. Cela illustre ce que nous avons dit plus haut : les partis politiques ont fait en sorte d'atteindre facilement le plafond pour tirer le maximum de l'aide publique.

Ce qui apparaît, à travers cette étude du financement public direct en Allemagne, c'est que les partis ont fait en sorte d'augmenter les subventions de l'Etat. En 1994 seulement une stabilisation semble s'opérer.

*b) En France : un financement public direct de plus en plus prépondérant*

« [Les partis politiques français] sont relativement gâtés par rapport à leur poids réel. Ils n'ont pas à se plaindre »<sup>88</sup>  
Yves-Marie Doublet

Les lois françaises sont moins nombreuses que les lois allemandes en matière de financement. Les différents mécanismes de l'aide public n'ont pas été aussi souvent modifiés. C'est pourquoi notre approche sera thématique plutôt que chronologique. Nous distinguerons

<sup>88</sup> Entretien du vendredi 27 février 2004 avec Yves-Marie Doublet.

trois types de financement public direct : le remboursement des frais de campagne, les subventions directes et l'aide aux partis politiques émergents.

### **Le remboursement des frais de campagne**

Tout d'abord, le remboursement concerne le matériel de la campagne officielle. Pour les élections cantonales, régionales, et législatives, les candidats ou listes ayant obtenu au moins 5 % des voix sont remboursés du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires, ainsi que des frais d'affichage. Pour les élections présidentielles, l'article 17 du décret n°64-231 du 14 mars 1964 fait supporter par l'Etat le coût du papier, l'impression et la mise en place des bulletins de vote, le coût du papier et les frais d'apposition des affiches et les dépenses de fonctionnement de la Commission nationale des comptes de campagne et des commissions locales de contrôle.

En ce qui concerne les autres dépenses, la loi du 11 mars 1988 permet, dans un premier temps, aux candidats dépassant 5 % des suffrages exprimés au premier tour des élections législatives, de bénéficier d'un remboursement forfaitaire de l'Etat égal au dixième du plafond des dépenses<sup>89</sup>. Celui-ci s'élève alors à 500.000 francs par candidat. Le remboursement est donc de 50.000 francs.

En 1993, le plafond a été abaissé à 250.000 francs par candidat, avec une majoration de 1 franc par habitant de la circonscription. Le plafond s'établit ainsi autour de 350.000 francs. Le montant du remboursement a été élevé au cinquième du plafond des dépenses pour compenser cette baisse. Au final, le candidat peut donc se voir rembourser 70.000 francs.

Enfin, en 1995, la suppression du financement par les personnes morale a amené le législateur à augmenter de nouveau le remboursement : « *le remboursement forfaitaire a été en effet très sensiblement augmenté, puisqu'il est passé à 50 % du plafond des dépenses autorisées* »<sup>90</sup>. Il faut souligner que si les dépenses du candidat ne dépassent pas 50 % du plafond, l'Etat lui rembourse la totalité de ses dépenses mais pas au-delà. Les candidats ne doivent pas s'enrichir grâce au financement public. L'effet pervers de ce dispositif est d'augmenter les dépenses électorales au lieu de les diminuer. En effet, les candidats vont avoir tendance à dépenser jusqu'au plafond pour profiter au maximum de l'aide publique, quitte à recourir à des surfacturations. De même, un candidat peut contracter un prêt consenti

<sup>89</sup> Article 6 de la loi du 11 mars 1988.

<sup>90</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*. p.10.

par un parti politique pour atteindre le plafond, pour reverser ensuite le montant remboursé au parti politique en question.

Des dispositions similaires s'appliquent pour les élections locales ou européennes. Pour ces dernières, la loi du 11 avril 2003 abaisse le seuil ouvrant droit au remboursement à 3 % au lieu de 5 %<sup>91</sup>.

Le système diffère légèrement pour les élections présidentielles : compte tenu de la taille de la circonscription et des sommes plus importantes en jeu, l'Etat verse à chaque candidat au premier tour une somme forfaitaire, quel que soit le résultat obtenu. Elle se monte à un vingtième du plafond<sup>92</sup> pour ceux qui ont moins de 5 % des voix, au quart pour ceux qui franchissent ce seuil. Par exemple, aux élections présidentielles de 1995, les candidats n'ayant pas atteint les 5 % ont été remboursés 7,2 millions de francs, ceux ayant dépassé 5 % mais non qualifiés pour le second tour, 32,4 millions, et ceux présents au second tour, 43,2 millions<sup>93</sup>.

### **Les aides directes aux partis politiques**

Pour instaurer un financement direct des partis politiques, la loi du 11 mars 1988 leur a donné la personnalité juridique. Les crédits sont répartis proportionnellement au nombre de parlementaires ayant déclaré être inscrits, ou se rattacher, à tel parti ou groupement politique, à la date de l'ouverture de la première session ordinaire annuelle. De 1988 à 1993, les subventions publiques sont donc réparties selon le critère exclusif du nombre de sièges au Parlement. Cela présente le défaut d'écarter du financement les formations marginales, qui ne peuvent accéder à une quelconque représentation parlementaire. De plus, cet effet est accentué par le mode de scrutin majoritaire : « *en ce sens, le système d'aide au fonctionnement des partis, pratiqué en France entre 1988 et les élections législatives de 1993, a conforté les situations acquises* »<sup>94</sup>. Ce montant était de 114 millions de francs en 1989.

Depuis 1990, l'aide publique se divise en deux fractions égales<sup>95</sup>. Pour bénéficier de la première fraction, il faut présenter des candidats dans 50 circonscriptions en métropole ou une seule dans les DOM-TOM aux élections législatives. La répartition est alors effectuée

<sup>91</sup> Loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

<sup>92</sup> D'après la loi organique du 10 mai 1990.

<sup>93</sup> Données issues de FAUPIN Hervé, op.cit. p.233.

<sup>94</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p.17.

<sup>95</sup> Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (JO du 16 janvier 1990).

proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour par chacun des partis. L'absence de seuil de voix pour prétendre à ces fonds a permis jusqu'à maintenant à de nombreuses petites formations, voire groupuscules, de présenter 50 candidats uniquement dans le but de toucher les subsides tous les ans, pendant cinq ans. Ce travers a été régulièrement souligné par les trésoriers : « *il y a des petites formations qui se présentent sachant qu'elles n'auront pas de résultats, parce qu'elles vont récupérer du financement. Et moi je pense que les seuils sont certainement à revoir, il faut déterminer à partir de combien d'électeurs on finance* »<sup>96</sup>, mais aussi par la Commission nationale des comptes de campagne : « *On a beaucoup de partis des DOM TOM parce qu'ils peuvent avoir l'aide publique beaucoup plus facilement. Ils n'ont pas besoin d'avoir les 50 candidats, il suffit d'avoir une voix dans les DOM TOM pour avoir l'aide publique* »<sup>97</sup>. Le législateur de 1990 avait souhaité établir un seuil de 5 % des voix. Le Conseil constitutionnel, à l'instar de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, a jugé<sup>98</sup> que ce seuil était non conforme à la Constitution, car de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions. L'absence de seuil jusqu'à la prochaine législature de 2007 a avantagé des groupements tels que « *Les nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux* » ou le « *parti de la loi naturelle* » soupçonnés d'exister uniquement pour recueillir les prébendes de l'Etat. Finalement, à partir de 2007 les candidats devront obtenir 1 % des suffrages exprimés pour bénéficier de la première fraction<sup>99</sup>. En 1996 chaque fraction s'élevait à 263,25 millions de francs, puis 366 millions en 2003.

La deuxième fraction est réservée aux partis et groupements politiques qui bénéficient de la première fraction et dont un candidat au moins a été élu au Parlement. La somme est répartie proportionnellement au nombre de sièges obtenus.

En comparant avec les subventions étatiques directes des partis allemands, on obtient pour 2000, en Allemagne, 245 millions de DM d'aide publique, soit environ 860 millions de francs. En France, cette part est de 526 millions de francs. En terme de membres, les partis allemands sont beaucoup plus puissants que les partis français. Les premiers ont autour de 700 000 membres, pour la CDU et le SPD, contre moins de 100 000 pour le PS et l'UMP. On peut donc rejoindre l'analyse d'Yves-Marie Doublet : « *Proportionnellement à leurs effectifs, les*

---

<sup>96</sup> Entretien du 22 janvier 2004 avec Josiane EXPOSITO, trésorière du Parti socialiste de l'Ain.

<sup>97</sup> Entretien du 13 février 2004 avec M.MERE, chef des services juridiques de la CNCCFP.

<sup>98</sup> Décision n°89-271 DC du 11 janvier 1990

<sup>99</sup> Loi n°2003-327 du 11 avril 2003.

*partis politiques français sont grassement financés* »<sup>100</sup>. Par rapport aux partis allemands, on pourrait même dire qu'ils sont gâtés.

année	montant total des sommes versées (en francs)
1989	105 602 679
1990	260 267 857
1991	262 045 708
1992	277 065 508
1993	580 000 000
1994	525 937 311
1995	526 500 000
1996	526 500 000
1997	526 500 000
2003	732 212 191

**Tableau 9** Montants de l'aide publique accordée aux formations politiques de 1989 à 2003<sup>101</sup>

### L'aide aux partis politiques émergents

Le législateur de 1995 a garanti aux formations politiques ne recevant pas d'aide publique une contribution forfaitaire de l'Etat de deux millions de francs. Celle-ci leur est versée sous réserve d'avoir perçu par l'intermédiaire d'un ou plusieurs mandataires, une somme d'un million de francs provenant de 10 000 personnes physiques dûment identifiées dont 500 élus, réparties entre au moins 30 départements. Elle est destinée à pallier à l'interdiction des dons des personnes morales. Pour la Ligue communiste révolutionnaire, cette mesure a été très profitable : *« On l'a fait sans problèmes trois années. D'une part, cela te faisait le million de francs que tu avais quand même encaissé, d'autre part cela te donnait droit à une aide de l'Etat, et tu testais un peu ta représentativité. On avait des chèques de cinq francs, dix francs, quinze francs ... »*<sup>102</sup> Néanmoins elle est également critiquable pour le

<sup>100</sup> Entretien du 27 février 2004 avec Yves-Marie Doublet.

<sup>101</sup> Données issues de FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p.236. et du site Internet de la CNCCFP, visité le 1<sup>er</sup> juin 2004.

<[http://www.cnccfp.fr/4/Financt\\_partis\\_pol/dossier4.2/fiAP/listes%20alpha%20AP%201990\\_2003/listealphaAP2003.htm](http://www.cnccfp.fr/4/Financt_partis_pol/dossier4.2/fiAP/listes%20alpha%20AP%201990_2003/listealphaAP2003.htm)>

<sup>102</sup> Entretien du mercredi 7 avril 2004 avec Jean-François MORTEL, trésorier de la LCR de l'Ain.

manque de transparence des fonds récoltés : « *Je trouve dangereuse cette voie là, car cela pourrait être un moyen déguisé de blanchiment* »<sup>103</sup> selon le chef des services juridiques de la Commission des comptes de campagne. Cette possibilité a pris fin en 1998.

L'aide aux partis émergents mise à part, on constate qu'en France le financement public direct a tendance à augmenter.

## B. Le financement public indirect

Le financement public direct représente des sommes importantes, mais pour éviter que son augmentation ne soit trop visible, les législateurs allemand et français ont souvent favorisé des formes indirectes de participation financière de l'Etat à la vie politique. Il est nécessaire d'analyser ces différents aspects pour cerner la véritable ampleur du financement public.

### *a) En Allemagne : les moyens d'augmenter le financement par l'Etat*

La Cour constitutionnelle fédérale a souligné que le financement public direct ne devait pas dépasser 50 % du financement total des activités des partis. En examinant plus profondément les finances des partis, on s'aperçoit que ceux-ci reçoivent d'autres subventions étatiques mais sous forme indirecte. Parmi elles on compte, les contributions de l'Etat en nature, les avantages fiscaux liés aux dons et cotisations aux partis, le financement des groupes parlementaires et les subventions aux fondations proches des partis.

### **Les contributions en nature**

Les contributions de l'Etat en nature sont les divers services que l'Etat met gratuitement à la disposition des partis. Cela met les partis dans une situation qui leur évite de dépenser de l'argent. La Cour veille à ce que les coalitions au pouvoir ne négligent pas le principe d'égalité en mettant à leur disposition les services de l'Etat.

### **Les avantages fiscaux liés aux dons**

---

<sup>103</sup> Entretien du 13 février 2004 avec M.MERE, chef des services juridiques de la CNCCFP.

Avant même l'établissement de la législation sur les partis politiques, la loi fédérale du 16 décembre 1954 stipule que le financement des partis est assuré uniquement indirectement par le jeu d'avantages fiscaux attribués aux donateurs. On peut déduire les dons faits au parti à hauteur de 5% du revenu ou 2% du chiffre d'affaire. Cette loi fut déclarée inconstitutionnelle par la Cour dans ses décisions de 1957 et 1958<sup>104</sup>. Elle avantage en effet les partis « bourgeois » : en raison de la nature progressive de l'impôt sur les revenus, les gros contribuables sont plus fortement incités aux dons. La Cour ayant condamné le principe de la déduction fiscale en raison de la progressivité du barème, les articles 34 et 35 de la loi du 24 juillet 1967 autorisent la déduction des dons jusqu'à 600 DM pour une personne physique ou morale et jusqu'à 1200 DM pour un ménage. Ces plafonds sont passés à 1800 et 3600 DM avec la loi du 18 août 1980. Dans la loi du 22 décembre 1983, le législateur a voulu rétablir la déductibilité des dons à hauteur de 5 % du revenu et de 2% du chiffre d'affaire, et cela sans limites, « système constamment condamné depuis 1958 par la Cour »<sup>105</sup>. Il apparaît que cette disposition « favorisait manifestement et énormément les gros revenus et par là aussi les partis soutenus par les couches sociales les plus riches : sa constitutionnalité avait immédiatement paru très douteuse »<sup>106</sup>. Pour que la mesure passe tout de même, un système de « compensation des chances » est institué.

En 1986 la Cour, saisie par les Verts en 1983, se prononce sur ces aspects fiscaux, elle condamne la clause des 5 % du revenu pour les déductions fiscales auxquelles les dons aux partis donnent droit, mais déclare qu'une limite de 100.000 DM serait conforme à la Constitution. En 1988, la nouvelle limite pour les déductions fiscales est arrêtée à 60.000 DM par personne, 120.000 pour les couples.

Les juges désavouèrent en 1992 leur décision de 1986, en déclarant inconstitutionnels le traitement fiscal des dons. A la suite de cet arrêt, les dons des entrepreneurs ne donnent plus droit à aucune déduction fiscale. Elles affirme que « seuls peuvent bénéficier d'un traitement fiscal privilégié les versements rentrant dans les possibilités économiques du contribuable moyen allemand »<sup>107</sup>. Si la limite annuelle conseillée par une commission d'experts est fixée à 2000 DM par personne et 4000 pour un couple, les partis ont choisi d'insérer dans la législation actuelle des plafonds annuels de 6000 DM et 12 000 DM, « ce qui paraît aller

<sup>104</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 21 février 1957 (BverfGE 6, 273) et arrêt du 24 juin 1958 (BverfGE 8, 51). DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, op.cit. p.34-35.

<sup>105</sup> WEILL Frédéric, « La crise du financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.171.

<sup>106</sup> BALMELLI Tiziano, op.cit. p. 230.

<sup>107</sup> Ibid. p.232.

*bien au-delà des possibilités du revenu moyen allemand* »<sup>108</sup>. Par ailleurs, il est facile de contourner cette disposition en effectuant plusieurs dons inférieurs à 6000 DM.

### **Les groupes parlementaires et les indemnités des élus, un financement public déguisé**

Il s'agit bien souvent d'une source indirecte de financement des partis politiques, dans la mesure où les moyens mis à la disposition des députés et de leurs groupes parlementaires sont au moins partiellement utilisés en faveur des partis eux-mêmes.

- Le financement des groupes parlementaires, l'illustration de « *la mentalité de self-service* »<sup>109</sup>

La nature juridique des groupes n'est pas parfaitement établie : selon la jurisprudence constitutionnelle, ce sont des institutions nécessaires pour mener le travail du Parlement. Ils organisent une certaine répartition du travail entre les membres, préparent des initiatives communes et harmonisent ainsi les comportements tout en informant les membres. « *A ce titre, les groupes parlementaires peuvent bénéficier de dotations exclusivement destinées au financement des activités qui leur incombent selon la Constitution et le règlement intérieur* »<sup>110</sup>.

Dans la pratique, il est cependant difficile de connaître l'usage réel de ces fonds, en l'absence de contrôle effectif : « *la critique de fond [...] est que le budget des Parlements ouvre sous la rubrique des dotations aux groupes une possibilité difficilement contrôlable de financement indirect d'activités qui sont celles de partis et non d'organes de l'Etat* »<sup>111</sup>.

En Allemagne, cette forme de financement indirect revêt ainsi une importance particulière. Souvent les interventions en la matière du législateur ont donné lieu à de vives polémiques. En 1995, par exemple, les députés ont voulu augmenter les indemnités. Les groupes parlementaires CDU/CSU et SPD ont élaboré un projet de loi augmentant massivement et avec un effet rétroactif, les indemnités des députés. Le projet présenté au *Bundestag* le 28 juin 1995 fut examiné dès le lendemain, alors que trois jours séparent

<sup>108</sup> VON ARNIM Herbert, cité dans BALMELLI Tiziano, op.cit. p. 232.

<sup>109</sup> « *Selbstbedienungsmentalität* » Ibid. p. 233.

<sup>110</sup> AUTEXIER Christian « Le budget des Parlements allemands et leur contrôle » dans « Le financement des parlements », Colloque organisé par le Groupe d'études et de recherches sur l'administration publique/Groupe de recherches et d'études sur l'éthique financières GERAP-GREEF (EA n° 2268, Lille 2), à Lille en septembre 1997. p. 26-27.

<sup>111</sup> Ibid. p. 28.

normalement l'examen des projets de loi de leur publication. Cette tentative de camouflage a contribué à diffuser dans l'opinion publique l'idée que les partis politiques allemands se servent directement dans les caisses de l'Etat<sup>112</sup>. Nous allons voir que cette impression peut se justifier.

De 1966 à 1995, ces subventions étatiques aux groupes parlementaires sont passées de 3,4 millions de DM à 107 millions. La même tendance est visible au niveau des parlements régionaux. Ces sommes importantes profitent aux seules formations représentées au Parlement, ce qui exerce une influence sur l'égalité des chances. Ainsi, sur une législature, les groupes se partagent 400 millions de DM, un montant largement supérieur à celui du remboursement des dépenses électorales, qui s'élève à 300 millions de DM<sup>113</sup>. Cette augmentation substantielle des subventions serait une réponse des partis politiques établis aux restrictions apportées par la Cour constitutionnelle dans la législation. Il faut noter que des progrès ont été réalisés dans la transparence de ces fonds, mais que des lacunes importantes subsistent : aucun plafond n'existe et les montants ne sont pas fixés par la voie législative. De plus, des détournements de fonds ont pu être constatés dans les années quatre-vingt dix.

Richard S. Katz et Peter Mair ont établi que les ressources des principaux partis allemands issues des indemnités parlementaires n'ont fait qu'augmenter depuis les années soixante. En 1960, le SPD reçoit de son groupe 622.440 DM, puis 27.646.499 en 1989. De même, la CDU reçoit 936.720 DM en 1960 contre 29.458.722 en 1989<sup>114</sup>.

Les subventions accordées aux groupes ne sont pas réglementées : « *les règles qui président aux choix budgétaires des groupes, restent entourées d'un grand mystère* »<sup>115</sup> et le contrôle de l'utilisation de ces fonds n'a pas de base légale. Il repose sur un seul échange de lettres entre la Cour des comptes fédérale et le Président du Bundestag.

---

<sup>112</sup> BALMELLI Tiziano. op.cit. p. 233.

<sup>113</sup> VON ARNIM Hans Herbert, "Campaign and Party Finance in Germany", GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p. 211.

<sup>114</sup> KATZ Richard, MAIR Peter, *Party organizations, A Data Handbook*, Sage Publication, London, 1992. p. 378.

<sup>115</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Economica, 1991. p. 292.

- Les indemnités des députés : des « *règlements de luxe* »<sup>116</sup> pour un triple financement public

Les députés allemands sont obligés par les statuts et les règlements des partis politiques, de verser une sorte de « taxe » sur leurs indemnités à leur parti. Cette pratique, appelée *Parteisteuern* ou *Mandatsabgaben*<sup>117</sup>, est contraire à la Loi Fondamentale qui stipule que les parlementaires sont soumis à leur propre conscience et ne reçoivent pas d'instructions. Dans la pratique, un député ne peut se permettre de négliger de verser cette obole au parti, ou il compromet fortement ses chances d'être réinvesti. En Allemagne, un mandat parlementaire est quasi impossible à décrocher sans l'appui d'un parti politique. Ainsi, en augmentant les indemnités parlementaires, il n'est pas sûr que l'on favorise une indépendance accrue des députés. Si on les soustrait aux influences des groupes d'intérêt, on les incite à vouloir se maintenir en place, et ainsi à ne pas contrarier leur parti. Pour Tiziano Balmelli : « *la forte augmentation des indemnités parlementaires versées aux députés peut être mise en relation avec la gourmandise des partis politiques absorbant toujours plus de ressources publiques, les parlementaires n'hésitant pas à argumenter dans ce sens pour justifier les hausses de leurs indemnités* »<sup>118</sup>. Par ailleurs, depuis la loi de 1994, l'Etat verse aux députés un supplément de 0,5 DM pour chaque DM de revenu propre. Si l'on ajoute à cela le fait que l'argent versé officiellement par les députés, à titre de don ou de cotisation, provient directement des indemnités parlementaires versées par l'Etat, et le fait que celui-ci accorde des avantages fiscaux à ces versements, jusqu'à 6000 DM, en faveur des partis, on peut dire que l'on assiste à un triple financement public grâce aux seules indemnités parlementaires.

- Les crédits des collaborateurs personnels des députés

Les députés peuvent engager des collaborateurs personnels avec les crédits publics dont ils disposent. Dans la pratique, « *le risque que ces collaborateurs s'adonnent (tout ou en partie) au travail des parti est réel, même s'il n'a pas pu être quantifié jusqu'à présent* »<sup>119</sup>. Il apparaît que le cadre légal d'utilisation de ces crédits est très souple, et dépend uniquement du député. Celui-ci peut choisir d'accumuler les crédits puis de les utiliser principalement durant une période électorale, ceci afin que les collaborateurs apportent une aide substantielle aux

<sup>116</sup> GRAF VITZTHUM WOLFGANG, « La démocratie des partis politiques en Allemagne », *RFDC*, n°26, 1996. p. 404.

<sup>117</sup> « Contributions de parti ou cotisations de mandat » dans BALMELLI Tiziano. op. cit. p. 234.

<sup>118</sup> Ibid. p. 236.

<sup>119</sup> Ibid. p. 237.

sections locales du parti. Cette pratique compromet l'égalité des chances, car tous les partis ne disposent pas de tels moyens en période électorale. Ceci d'autant plus que les députés ne sont pas tenus de rendre compte publiquement de l'emploi de ces crédits et qu'ils n'entrent pas dans le calcul du plafond absolu. Les montants sont par ailleurs considérables : en 1996, chacun des 672 députés du *Bundestag* a eu à sa disposition 235 000 DM pour l'engagement de collaborateurs personnels<sup>120</sup>. Ils ont également beaucoup augmenté : ils sont passés de quatre millions de DM en 1969 à 168 millions en 1998, pour le seul niveau fédéral.

**Les fondations politiques : le « véritable scandale du financement de la vie politique en Allemagne »<sup>121</sup>**

En Allemagne, on considère que les fondations jouent un rôle utile à la société et à la démocratie. De ce fait, elles disposent d'un financement par l'Etat qui est loin d'être négligeable. En même temps, elles ont des liens particuliers avec les partis, ce qui amène Hervé Faupin à écrire que « *la distinction entre les fondations et les formations politiques dont elles dépendent pourtant fort étroitement semble assez artificielle* »<sup>122</sup>.

Le problème principal posé par les fondations politiques est de déterminer le contenu et la portée de leurs activités. Elles sont censées faire un travail de formation politique et être ouvertes à tous, elles se chargent de la recherche scientifique et prodiguent ainsi des conseils politiques. Dans ce cadre, elles offrent des bourses d'études et de recherche. Par ailleurs, les fondations politiques entretiennent généralement les archives d'un parti et orientent leur activité sur la coopération internationale et l'aide au développement. La séparation entre elles et les partis politiques est purement formelle. Ces organisations reconnues d'intérêt public bénéficient d'avantages fiscaux, ce qui permet à des procédés illégaux de transiter par elles. Le statut même des fondations prouve que ce système favorise les partis établis : pour être considéré comme une fondation politique, il faut être « ami » d'un parti constituant un groupe au *Bundestag* pendant deux législatures consécutives. Les Verts se sont plaints de ce système, mais n'ont pas hésité à se constituer une fondation dès que possible par la suite<sup>123</sup>. Tous les partis allemands ne disposent donc pas de fondation, ce qui les prive de ce financement public

---

<sup>120</sup> Ibid. p. 238.

<sup>121</sup> Ibid. p. 249.

<sup>122</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p. 125.

<sup>123</sup> BALMELLI Tiziano. op.cit. p. 246.

indirect. Pour Frédéric Weill, « *il résulte de ce procédé de financement un traitement inégal au détriment des partis non représentés au BT [Bundestag]* »<sup>124</sup>.

Les partis politiques allemands ont fait en sorte que les fondations reçoivent du financement public afin d'en profiter eux-mêmes. Ainsi, selon Tiziano Balmelli, il y a comme un « *cartel du silence* »<sup>125</sup> qui protège les fondations. Celles-ci jouent un rôle important dans la vie politique, « *cette forme de financement est certainement en mesure d'influencer l'égalité des chances entre les partis politiques et de cimenter le statu quo* »<sup>126</sup>. Au départ, les fondations doivent leur financement public à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle du 19 juillet 1966. Elles disposaient d'un tel financement car leur rôle était de former les citoyens. Les partis n'en possédaient alors pas. Mais cette logique ne tient plus depuis 1994 où les partis reçoivent eux aussi un financement public. Pour réaliser un travail que les partis sont censés faire, les fondations sont grassement subventionnées. En 1994, elles ont reçu en tout 620 millions de DM, soit le triple du financement public des partis politiques<sup>127</sup>. Ces sommes ne sont bien entendu pas comptées dans le plafond absolu et sont décidées dans des procédures plutôt opaques.

La tradition des fondations politiques allemandes est très ancienne : l'année 1995 a été l'occasion de fêter le soixante-dixième anniversaire de la création de la fondation Friedrich Ebert, proche du SPD. Toutes les fondations allemandes dépendent à 90% du financement public.

<b>Parti</b>	<b>Fondation proche</b>	<b>Budget (en millions de DM)</b>
<b>SPD</b>	Friedrich Ebert	224
<b>CDU</b>	Konrad Adenauer	238
<b>CSU</b>	Hanns Seidel	95
<b>FDP</b>	Friedrich Nauman	101
<b>Verts</b>	Regenbogen	65

**Tableau 10** Les partis allemands et leurs fondations<sup>128</sup>

<sup>124</sup> WEILL Frédéric, « La crise du financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987, pages 163 à 199

<sup>125</sup> BALMELLI Tiziano. op.cité. p. 248.

<sup>126</sup> Ibid. p. 249.

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Données chiffrées issues de OUDIN Jacques, *Les fondations démocratiques à vocation politique en France*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1997. p. 46.

En ce qui concerne par exemple la fondation Friedrich Ebert, elle dispose en 1997 d'un budget de 224 millions de DM. Son financement est public à 95 %, elle embauche 690 personnes. Elle dispose de bureaux dans 76 pays. 130 collaborateurs allemands et 600 étrangers environ sont impliqués dans ces activités de coopération internationale. En 1993, elle a distribué 2078 bourses.

Juridiquement, ces fondations ont généralement le statut d'association et sont soumises au contrôle des inspections des ministères fédéraux et de la Cour des comptes. La plupart des fondations sont apparues à la suite de l'arrêt de principe de la Cour constitutionnelle fédérale du 19 juillet 1966, qui proscrit alors le financement public des activités courantes des partis. On a assisté à cette époque à une véritable montée en puissance des subventions fédérales globales allouées aux fondations. Elles sont passées de 13 millions de DM en 1965 à 317 millions en 1982, puis pas moins de 650 millions en 1992<sup>129</sup>. Si les fondations avaient alors une motivation juridique d'aide aux dépenses courantes des partis, la loi fédérale du 28 janvier 1994 semble avoir retiré tout fondement à ce principe. Cette loi accorde en effet un financement public aux partis pour couvrir ce type de dépenses à la place de leurs dépenses électorales.

*b) En France : les moyens d'augmenter le financement par l'Etat*

Si nous avons pu voir qu'en Allemagne, le financement public indirect prend des proportions non négligeables, la situation est similaire en France.

### **le traitement fiscal des dons**

En France, les dons aux partis et aux candidats sont plafonnés à 50 000 francs par an maximum. Ils sont déductibles d'impôt jusqu'à 40 % des sommes versées dans la limite de 5 % du revenu imposable. Il faut noter que ces taux sont différents du régime fiscal propre aux fondations ou aux associations reconnues d'intérêt public : 50 % de réduction d'impôt et 6 % du revenu imposable<sup>130</sup>. Avant la loi de 1995, interdisant les dons des personnes morales, ceux-ci étaient déductibles d'impôt dans la limite de 2 ‰ de leur chiffre d'affaire.

Trois conditions doivent être réunies : il faut avoir eu recours à un mandataire, consenti le don en chèque et à titre définitif et sans contrepartie. Les dons anonymes, récoltés

---

<sup>129</sup> Ibid. p.47.

<sup>130</sup> Toutefois, depuis 2003 les dons aux formations politiques ouvrent droit à une réduction d'impôt égale à 50 % du montant des sommes versées dans la limite de 6 % du revenu imposable.

lors de réunions ou de collectes, ne sont pas déductibles<sup>131</sup>. Si cette mesure incite les particuliers à faire des dons, elle peut également augmenter les recettes des partis ou des candidats. Par exemple, la LCR récupère le montant de la déduction fiscale :

*« Plutôt que de faire bénéficier les gens de la déduction, [...] le bénéfice des impôts est reversé à la LCR. [...] Tu ne fais pas d'économie d'impôt au détriment de la LCR. C'est elle qui encaisse la déduction d'impôt, ce n'est pas toi. Donc, ça augmente les recettes de la Ligue »*<sup>132</sup>

### **les groupes parlementaires et les indemnités des élus, un financement public déguisé**

Comme en Allemagne, les partis français peuvent compter sur les fonds réservés aux élus nationaux et locaux.

#### **- Les groupes parlementaires**

Les groupes politiques sont les porte-parole des partis dans les assemblées parlementaires. Ils disposent de crédits budgétaires et de différents moyens pour participer à l'exercice de leur fonction législative. Ces moyens sont estimés à 65 millions de francs, dont 42 pour l'Assemblée nationale et 23 pour le Sénat<sup>133</sup>. Cette somme paraît dérisoire comparée aux 400 millions de DM que les groupes parlementaires allemands drainent chaque année.

#### **- Les parlementaires**

L'indemnité parlementaire se monte mensuellement en 1995 à 41 099,04 francs bruts. Aujourd'hui, elle s'élève à 6 735 euros<sup>134</sup> pour les députés européens, les députés et les sénateurs. Une indemnité mensuelle de secrétariat non imposée est également versée par l'intermédiaire des groupes : elle s'élève en 1995 à 34 658 francs. De plus, chaque député possède un crédit destiné à rémunérer trois collaborateurs de droit privé, à hauteur de 40 765 francs. Les parlementaires disposent aussi de moyens matériels, notamment pour les transports, les communications téléphoniques, l'équipement informatique et la

<sup>131</sup> CAMBY Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, Paris, 1995. p. 59.

<sup>132</sup> Entretien du 7 avril 2004 avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

<sup>133</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*. p. 98.

<sup>134</sup> ANGEL Gérard, SERMET Georges, « Les petits ruisseaux font les grosses indemnités », *Le Progrès*, 4 mai 2004. p. 7.

correspondance. Une partie de ces indemnités est généralement reversée au parti politique qui a permis l'élection du candidat. Cette part varie d'un parti à l'autre : elle atteint 3000 francs par mois pour CPNT, soit 457 euros. Au Parti socialiste, le minimum est de donner 5 % des indemnités au parti, soit environ 336 euros par mois<sup>135</sup>. Mais la députée européenne Martine Roure verse 1 500 euros par mois au PS<sup>136</sup>. A la Ligue Communiste Révolutionnaire, la totalité des indemnités est reversée au parti, en échange d'un salaire d'ouvrier qualifié<sup>137</sup>. Quant à l'UMP, il existe un barème propre à chaque fédération. Dans la fédération de l'Isère, les élus versent une contribution en plus de celle versée au niveau national. Elle varie selon le mandat détenu :

sénateurs : 200 €/mois

députés : 180 €/mois

conseillers régionaux : 60 €/mois

conseillers généraux : 50 €/mois

maire d'une ville de plus de 10 000 habitants : 50 €/mois<sup>138</sup>

En comparant ces données, on peut s'apercevoir des différences entre les contributions des parlementaires à leur parti.

Parti	montant de la contribution mensuelle des parlementaires	part de cette contribution dans l'indemnité du parlementaire
UMP	180 €*	2,7 %
PS	336 €*	5 %
LCR	6 735 €**	100 %
CPNT	457 €**	6,8 %

**Tableau 11** Montant de la contribution mensuelle des parlementaires dans quatre partis politiques<sup>139</sup>

\*ne comprend que la part versée à la fédération.

\*\* sommes versées au niveau central du parti, et non à l'échelon local.

<sup>135</sup> Chiffre issu de l'entretien du 22 janvier 2004, avec Josiane Exposito, trésorière de la Fédération du Parti socialiste de l'Ain.

<sup>136</sup> ANGEL Gérard, op.cité. p. 7.

<sup>137</sup> Donnée issues des entretiens réalisés en 2004.

<sup>138</sup> Entretien téléphonique du 1<sup>er</sup> mars 2003 avec M. Gros, trésorier de l'UMP Isère.

<sup>139</sup> Données recueillies lors des entretiens avec les trésoriers.

- Les élus locaux

Les indemnités pouvaient varier considérablement d'une collectivité à l'autre avant la loi du 3 février 1992, qui a eu le mérite d'uniformiser les règles et de les rendre plus transparentes. Aujourd'hui l'indemnisation est calculée en fonction de la population départementale et régionale pour les conseils généraux et régionaux. En ce qui concerne les maires, les indemnités brutes apparaissent assez faibles : « *si l'on retient, en effet, les chiffres bruts de ces indemnités, elles sont indéniablement faibles au regard de la pratique allemande et des responsabilités qu'entraînent ces mandats* »<sup>140</sup>.

Population (habitants)	Indemnité brute (en francs)
moins de 500	2 601
500 à 999	3 685
1 000 à 3 499	6 720
3 500 à 9 999	9 321
10 000 à 19 999	11 922
20 000 à 49 999	14 090
50 000 à 99 999	16 257
100 000 à 200 000	19 599
plus de 200 000	20 593

**Tableau 12** Indemnité brute du maire en fonction de la population<sup>141</sup>

Elles sont d'ailleurs beaucoup plus faibles que les indemnités parlementaires, alors qu'un mandat de maire dans les villes de plus de 50.000 habitants demande au moins autant d'investissement. Si les maires de Paris, Lyon et Marseille touchent 7.840 euros brut d'indemnité par mois, le maire d'une ville de 20.000 à 200.000 habitants ne reçoit qu'un peu plus de 3.200 euros brut<sup>142</sup>. La faiblesse des indemnités des élus locaux ne peut qu'encourager le cumul des mandats et des fonctions. Ces ressources n'en sont pas moins importantes pour les partis politiques eux-mêmes : les élus locaux qui perçoivent une indemnité significative en reversent la plupart du temps une partie à leur formation politique. Ainsi, pour la fédération

<sup>140</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, op.cit. p. 95.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> ANGEL Gérard, SERMET Georges, « Les petits ruisseaux font les grosses indemnités », *Le Progrès*, 4 mai 2004. p. 7.

du Rhône du Front national, les versements des élus est la principale ressource<sup>143</sup>. Un conseiller régional ou général reçoit une indemnité de 2.775 euros, il peut donc se permettre d'en verser une part au parti ; ce qui n'est pas le cas des maires des petites communes ou des conseillers municipaux, dont les indemnités sont soit très faibles, soit inexistantes. Chez les Verts de l'Isère, les fonds provenant des élus représentent 25 % des ressources totales<sup>144</sup>. Pour le mouvement CPNT, ces ressources sont finalement assez faibles :

*« Les élus locaux ne reversent rien car ils n'ont pas d'indemnité. Seul un adjoint au maire peut avoir une indemnité, c'est quelque chose d'insignifiant dans un petit village. Moi quand j'étais adjoint au maire, je touchais 8000 francs par an. Ça a augmenté un petit peu, si j'étais toujours adjoint je serais à dix ou douze mille francs, ce qui fait que ça ne couvre pas les frais. Les conseillers régionaux donnaient aussi une petite partie de leurs indemnités, une petite partie. Les conseillers généraux aussi. C'est quand même minime parce qu'ils ont des indemnités limitées aussi »<sup>145</sup>*

En conséquence, les élus locaux CPNT ne reversent rien à leur parti. Les indemnités peuvent être utiles au parti à condition d'avoir des élus dans des collectivités importantes.

- Les collaborateurs personnels des députés

Ils peuvent surtout apporter au parti une aide en nature. Souvent, les collaborateurs des députés qui travaillent dans la circonscription aident les militants de la fédération, que ce soit pour la mise sous pli, ou l'envoi du courrier. Par exemple, les collaborateurs des députés européens CPNT peuvent parfois assurer des permanences pour le mouvement<sup>146</sup>. A Bourg-en-Bresse, la permanence du député-maire est aussi celle de son parti, l'UMP, ce qui incite à penser que ses collaborateurs peuvent travailler en même temps pour le parti. Cette aide n'est pas négligeable, quand on sait le coût d'une permanence, tant en terme d'argent que de temps.

## **Les fondations politiques**

un rôle négligeable dans la vie politique française

<sup>143</sup> Entretien du 31 mars 2004 avec Joseph Ledant, ancien trésorier du FN du Rhône.

<sup>144</sup> Entretien du 6 avril 2004 avec M. Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère.

<sup>145</sup> Entretien du jeudi 8 avril 2004 avec Messieurs Robert, délégué départemental de l'Isère de CPNT (fondateur de l'antenne iséroise de CPNT) et Luçhaire, trésorier depuis 1999.

<sup>146</sup> Entretien du jeudi 8 avril 2004 avec messieurs Robert et Luçhaire.

La France ne disposait jusqu'à une date récente que de deux fondations : Jean Jaurès, proche du Parti socialiste, et Robert Schuman de tendance centriste. Elles ont été reconnues d'utilité publique en 1992<sup>147</sup>, et ont été dotées de 15 millions de francs pour la première et de 5 millions pour la deuxième. Ces moyens sont sans commune mesure avec ceux des fondations allemandes.

L'éventail politique est loin d'être couvert. Néanmoins, l'UMP s'est dotée à son tour d'une telle fondation le 14 avril 2004<sup>148</sup>. La proximité de telles fondations avec les partis politiques amène à se pencher sur leur propre financement :

*« Quant au financement, il est pour l'heure assuré principalement par la subvention publique (autrement dit la dotation du premier ministre dont bénéficient d'autres fondations), affirme Anne Goirand, directeur administratif et financier [de la fondation de l'UMP]. La Fondation, précise-t-elle, n'a pas encore encaissé de chèques de la part de la dizaine d'entreprises qui auraient donné leur accord oral pour contribuer à ses activités. »<sup>149</sup>*

Les fondations, elles, peuvent recevoir le financement de personnes morales. Le risque est alors grand de voir l'interdiction des dons des personnes morales contournée par ce moyen. Si les fondations n'ont pas le droit de financer les partis, la frontière reste floue car elle peut être utile au parti d'autres manières : en travaillant pour lui par exemple. C'est donc là que le bât blesse, selon Jean-Louis Meré, directeur du service juridique de la CNCCFP :

*« Il y a un autre danger qui nous menace, il ne faut pas se leurrer, c'est les fondations. Maintenant, chaque parti crée sa fondation en disant qu'il y a un barrage monstre entre la fondation et le parti. On est très sceptique là dessus, et il pourrait y avoir un petit peu d'argent qui passe des fondations à des partis politiques. Elles ne sont pas des partis politiques, donc elles peuvent être financées par des personnes morales. Elles ne peuvent pas financer le parti, mais quelle sera la frontière ? On dit : c'est des organes de réflexion, mais le parti va bien prendre les idées qui ont été débattues dans les fondations, ça va leur servir quand même. Il faut que ce soit étanche, et est-ce que ce sera étanche ? On a des doutes. Il faudrait que les fondations aient les mêmes règles que les partis politiques. »<sup>150</sup>*

<sup>147</sup> décret du Conseil d'Etat du 21 février 1992.

<sup>148</sup> WEILL Nicolas, « Jérôme Monod reste président de la fondation de l'UMP », *Le Monde*, 28 mai 2004.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Entretien du 13 février 2004 avec Jean-Louis Meré.

Certains acteurs politiques voudraient donner plus de poids aux fondations dans la vie politique française, ce qui peut avoir dans l'avenir des conséquences sur le financement des partis. L'exemple allemand est alors présenté comme un modèle et ses aspects négatifs sont éludés.

- Des projets en faveur des fondations politiques

Les fondations françaises n'ont aucun point commun avec leurs homologues allemandes, elles ne jouent pas un rôle aussi crucial dans le financement de la vie politique. Néanmoins, il existe une réelle volonté des partis politiques de combler « *le retard que nous avons pris en la matière.* »<sup>151</sup> Il est intéressant de noter que le sénateur Jacques Oudin se montre dans son rapport particulièrement optimiste et admiratif devant les fondations allemandes. Il observe que la Cour constitutionnelle a affirmé la nécessité de leur indépendance par rapport aux partis, et que cela est prouvé par « *le caractère ouvert des activités de la fondation.* »<sup>152</sup> Il en conclut leur indépendance financière : « *en aucun cas, évidemment, les fondations ne sauraient aider financièrement ou en nature les partis politiques.* »<sup>153</sup> Comme dans le système allemand, sa proposition de loi donnerait l'avantage aux formations politiques établies pour créer de telles fondations, largement subventionnées :

*« Une fondation dite « .démocratique. » ne peut être considérée comme telle que si elle est parrainée ou soutenue par une force politique. Un double système de parrainage est donc suggéré : soit celui de trente-cinq parlementaires, quelle que soit leur appartenance, soit celui d'un mouvement ayant perçu au moins 1 % de l'aide publique destinée aux partis politiques »*<sup>154</sup>

Si on applique ces conditions, seuls les deux plus importants partis peuvent réunir 35 parlementaires. De plus, l'aide publique de l'année 2003 aux partis politiques est de 73.221 2191,87 euros. 1 % de cette aide représente donc plus de 7.322.121 euros. Les seuls partis bénéficiaires d'une telle somme sont le Parti socialiste (plus de 9 millions pour la première fraction, plus de 10 millions d'euros pour la deuxième fraction) et l'Union pour un mouvement populaire (plus de 9 millions pour la première fraction, plus de 23 millions pour

---

<sup>151</sup> OUDIN Jacques, *Les fondations démocratiques à vocation politique en France.* op.cit. p. 77.

<sup>152</sup> Ibid. p. 47.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Ibid. p. 46.

la deuxième en 2003)<sup>155</sup>. Si l'on ajoute à cela le fait que le contrôle de « l'indépendance » des fondations serait réalisé par la Commission des comptes de campagne et de financements politiques, qui ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation ni de sanction, comme nous le verrons plus loin, on s'aperçoit que la proposition du sénateur est calquée sur le modèle allemand. Or, de nombreux auteurs ont pointé les dérives d'un tel système.

En matière de financement public indirect, les partis allemands y gagnent beaucoup plus que les partis français. Néanmoins, pour les deux pays ce sont des ressources non négligeables et en augmentation.

## 2- La place du financement privé

Le financement privé se décompose en dons, cotisations mais aussi avantages en nature. Nous allons d'abord examiner l'origine et l'ampleur des fonds privés puis l'encadrement posé par la loi.

### A. L'origine et l'ampleur des ressources privées

a) *En Allemagne : le financement privé n'est qu'en apparence égal au financement public.*

#### **Les dons**

Sur la moyenne des années 1991 à 1994, les dons ont représenté 16 % des ressources des formations allemandes<sup>156</sup>. Ainsi, il n'existe aucun plafond pour limiter ces libéralités. Les dons sont particulièrement importants lors des élections législatives.

Ces ressources se sont d'abord dirigées vers les caisses des chrétiens-démocrates et des chrétiens-sociaux. Entre 1977 et 1980 ce sont la CDU et la CSU qui ont recueilli 62 % des dons. Le FDP profite également des largesses des industriels et le SPD est loin d'être privé de cette manne. A la suite de l'affaire Flick, la partie concernant les dons de la loi de 1967 fut entièrement réécrite. Avec la loi du 22 décembre 1983, les partis ne pouvaient plus accepter les dons venant des fondations politiques et des organisations charitables et religieuses.

---

<sup>155</sup> Données issue de la liste alphabétique des partis bénéficiaires de l'aide publique. Consultable sur le site Internet de la Commission nationale des comptes de campagne, <[www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr)>

<sup>156</sup> Données issue de DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, Economica, Paris, 1997. p.70.

Jusqu'à présent, les partis se livraient à des subterfuges fiscaux pour que les gros donateurs bénéficient à la fois des déductions fiscales et de l'anonymat. Ils passaient notamment par l'intermédiaire d'associations de charité pour effectuer leurs dons. Depuis 1983, la publicité des dons a par ailleurs progressé.

L'origine des dons diffère selon les partis : les Verts en reçoivent beaucoup des militants, des sympathisants, voire des députés. En 1985, sur 30 dons, 6 émanaient de membres du Bundestag<sup>157</sup>. En 1995, 98 % des dons reçus par les Verts sont ceux de personnes physiques. La CDU, elle, est financée par les personnes morales principalement : elles fournissent 73 % des dons.

1995	Verts	CDU	CSU	FDP	PDS	SPD
<b>Dons</b>	18,0	16,4	27,1	23,8	12,2	8,7

**Tableau 13** Part des dons dans les ressources des partis politiques allemand en 1995, dans les comptabilités des partis. (en %) <sup>158</sup>

### Les cotisations

Officiellement, les partis allemands ne doivent pas avoir un financement public supérieur au financement privé. Leur comptabilité affiche des parts importantes des cotisations dans leurs recettes.

1995	Verts	CDU	CSU	FDP	PDS	SPD
<b>Cotisations</b>	37,8	45,3	35,0	24,5	39,7	54,8

**Tableau 14** Part des cotisations dans les ressources des partis politiques allemand en 1995, dans les comptabilités des partis. (en %) <sup>159</sup>

Selon Yves-Marie Doublet, pour approcher la vérité sur les comptes des partis allemands, il faudrait donner un seuil de 75 % de financement public dans leurs ressources. Il s'agit donc de relativiser ces données, même si les partis politiques allemands, comparés aux français, ont beaucoup plus de membres et donc plus de cotisations. Malgré une baisse du nombre d'adhérents entre 1991 et 1995, les partis allemands, comme le SPD et la CDU sont des partis de masse.

<sup>157</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, op.cit. p. 173.

<sup>158</sup> Chiffres issus de DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p. 34

<sup>159</sup> Ibid.

	nombre de membres en 1997	montant des cotisations		part des cotisations dans le revenu total
		en millions de DM	en millions d'euros	
SPD	817 000	157	87,2	56 %
CDU	650 000	100	55,5	46 %
Verts	-	21	11,6	42 %
CSU	-	19	10,5	35 %
FDP	-	17	9,4	26%
PDS	-	11	6,1	46 %

**Tableau 15** Les membres et les cotisations dans les partis politiques allemands en 1997<sup>160</sup>

Les chiffres de 1997 varient peu par rapport à 1995. Si l'on compare avec les partis français, la différence est saisissante<sup>161</sup> :

	montant des cotisations en 2003* en millions d'euros.	part des cotisations dans le revenu total
UMP	2	5,2 %
UDF	0,4	8,0 %
Parti socialiste	7,3	17,8 %
Parti communiste	5,6	13,5 %
Les Verts	0,9	19,1 %

**Tableau 16** Les cotisations des partis politiques français en 2002 et 2003<sup>162</sup>

\*(2002 pour le PCF, le PC et les Verts)

Le financement privé est toujours une source centrale de financement pour les partis politiques allemands. En revanche, comme nous avons pu l'apercevoir, les partis français ne peuvent pas compter sur une telle manne : l'UMP récolte 2 millions d'euros en 2003 avec les cotisations de ses adhérents, contre 55,5 millions pour la CDU en 1997. Les partis allemands ne peuvent pas négliger la part de leurs ressources issue des cotisations.

*b) En France : le financement privé est réduit à la portion congrue*

<sup>160</sup> SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », dans WILLIAMS Robert, *Party Finance and Political Corruption*, Macmillan Press, London, 2000. p. 104.

<sup>161</sup> Il faut là aussi prendre ces données avec précaution car ce sont celles fournies par les partis politiques.

<sup>162</sup> ELIAKIM, Philippe. « L'argent noir des politiques : ça continue ! », *Capital*, février 2004, n° 149. p. 78-79.

« En France on a un financement privé qui est ridicule, les dons doivent représenter 3% des ressources des partis politiques. »<sup>163</sup>  
Yves-Marie Doublet

Les dons et les cotisations, depuis la loi de 1995, ne peuvent désormais émaner que des personnes physiques. Ils ne peuvent être consentis qu'à une ou plusieurs associations agréées en tant qu'associations de financement, ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique.

### Les dons, une part modeste des recettes des partis

A partir des données fournies par les partis politiques eux-mêmes dans leurs comptes annuels, on peut calculer la part des dons des personnes physiques dans leurs ressources totales.

partis politiques	total des produits déclarés en 2001 (en euros)	total des dons de personnes physiques déclarés en 2001 (en euros)	part des dons dans le total des produits
Parti communiste	17 180 858	2 386 267	13,8 %
Verts	4 796 308	97 637	2,0 %
Parti socialiste	49 118 076	645 489	1,3 %
Rassemblement pour la République	25 924 093	2 779 102	10,7 %
Front national	9 559 444	670 816	7 %

**Tableau 17** Les dons dans les recettes de partis politiques français en 2001<sup>164</sup>

Comparées aux partis politiques allemands, les principales formations françaises en 2001 reçoivent beaucoup moins de dons. La part des dons dans les recettes varie entre 8 et 30 % chez les partis allemands, entre 2 et 15 % en France. Dans cet écart, il faut tenir compte du fait que les dons allemands ne sont pas plafonnés, et ceux des personnes morales autorisés. La législation française, comme nous allons le voir, contribue à la faiblesse des dons.

### Les cotisations

<sup>163</sup> Entretien du vendredi 27 février avec Yves-Marie DOUBLET.

<sup>164</sup> Données issues de CNCCFP, *Septième rapport d'activité*, direction des Journaux officiels, 2003. tableau 2.2 du total des produits déclarés p.34 et tableau 2.8 des dons des personnes physiques p. 42.

La plupart du temps, le montant de la cotisation est fixé par le parti politique, elle est acquittée par un adhérent. Les cotisations représentent 7,6 % des recettes des partis en 1995<sup>165</sup>. Depuis la loi de 1995, les cotisations bénéficient d'une réduction d'impôt identique à celle des dons, mais la ressemblance avec les deux formes de participation financière s'arrête là. Les cotisations, comme nous le verrons, sont beaucoup moins encadrées que les dons.

### **Les prestations en nature**

C'est une aide illicite très difficile à mettre à jour. Il s'agit par exemple pour une entreprise de prendre en charge certains moyens de fonctionnement d'un parti : location gratuite du siège, équipement informatique et bureautique, ou automobile. Les collaborateurs du parti politique peuvent également être des salariés fictifs de l'entreprise.

#### **B. L'encadrement des ressources privées**

Les ressources privées peuvent être limitées dans leur montant et rendues publiques.

##### *a) En Allemagne : le choix du financement privé sans limites.*

L'encadrement peu contraignant explique la part des ressources privées dans les recettes des partis allemands.

### **L'absence de limitation des dons.**

Dans son arrêt du 9 avril 1992, la Cour constitutionnelle fédérale allemande n'a pas hésité à affirmer que la liberté des partis est remise en cause, si ceux-ci ne sont plus obligés de fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs propres membres et sympathisants. Ainsi, pour éviter que les partis n'aient l'air de se servir dans les caisses de l'Etat, le financement privé doit avoir la priorité sur le financement public. Le législateur a suivi cette voie dans la loi du 28 janvier 1994. Sur ce point, les législations française et allemande diffèrent donc grandement.

Au niveau des dons, une différence éclatante apparaît entre la France et l'Allemagne : il n'existe en Allemagne aucune limitation de la pratique des dons directs. Les personnes

---

<sup>165</sup> Données issues de DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*. p.73.

physiques et morales sont en droit de donner à leur convenance des sommes importantes aux partis ou aux parlementaires. Contrairement à la France, les dons ne sont aucunement limités.

De plus, la législation ignore totalement les dons faits aux députés ou aux responsables du parti. Elle se concentre uniquement sur les dons au parti politique. Il serait plus sage d'encadrer également ce type de dons car c'est une grave lacune dans la loi actuelle.

### **La publicité partielle des dons**

Pour les dons supérieurs à 20 000 DM la publicité est obligatoire : les noms des donateurs doivent figurer dans le bilan financier du parti. Cette publicité s'avère partielle, « celui qui étudie ces documents n'apprend donc quasiment que des broutilles »<sup>166</sup>. Par exemple en 1997, les partis ont officiellement recueilli 107,5 millions de DM de dons. Sur ce montant, 10,9 millions seulement sont soumis à l'obligation de publicité : ceux qui dépassent 20 000 DM. « L'origine des 96,6 millions restant pouvait donc rester dans l'ombre le plus légalement du monde »<sup>167</sup>. Par ailleurs, si les parlementaires sont obligés de déclarer les dons supérieurs à 10.000 DM au Président du Bundestag, ce dernier est soumis au « code de conduite du Bundestag » et au devoir de réserve. Et la déclaration n'est pas rendue publique. N'importe quel donateur souhaitant rester anonyme peut ainsi faire des dons au député. L'opacité des dons est donc de mise pour la grande majorité d'entre eux. Pour Hans Herbert von Arnim, « there is hardly other provision that is ignored so frequently and openly as the publicity requirement. »<sup>168</sup>

#### *b) En France : un financement privé encadré*

Le strict encadrement des dons en France, surtout depuis 1995, peut expliquer la faible part des dons dans les ressources des partis au regard de leurs homologues allemands.

---

<sup>166</sup> BUCETA-HAGER Doreen, « Le financement de la vie politique en Allemagne et en France », *Documents revue des questions allemandes*, N°1, 2000. p.14.

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> « Il n'y a guère d'autres dispositions qui soit si fréquemment et si ouvertement ignorée que l'exigence de publicité » VON ARNIM Hans Herbert, "Campaign and Party Finance in Germany", GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, toExcel Press, New York, 1993, 2000. p.204.

## Une stricte limitation des dons

### - L'encadrement des dons avant 1995

Les dons sont tous les versements effectués par des personnes physiques sans contrepartie. En ce qui concerne les campagnes électorales, ils ne peuvent être perçus que dans l'année précédant le scrutin. Les partis ne sont pas soumis à cette contrainte. Dans l'idée d'éviter une trop grande influence des plus riches donateurs, la France a fait le choix du plafonnement des dons, ce qui n'est pas le cas en Allemagne.

Le législateur a tenu à limiter les dons en espèce : ceux-ci ne peuvent dépasser 1000 francs par donateur.<sup>169</sup> Le montant global des dons est également plafonné pour les campagnes électorales : il ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées. Ces dispositions sont assez faciles à contourner : en décomposant un don de plus de 1000 francs en plusieurs dons inférieurs à cette somme. Néanmoins, le législateur n'a pas voulu priver les partis politiques de telles recettes, car les petites sommes versées par les sympathisants font parfois les grandes rivières. Le Front national, par exemple, fait payer l'entrée aux meetings qu'il organise :

*« [...] nous, au FN, on fait payer nos entrées, a contrario d'autres partis politiques qui n'en ont pas besoin. Nous on en a besoin. Alors les gens qui viennent nous écouter, non seulement ils ont peut être le plaisir de venir nous entendre mais en plus (rire), ils mettent la main à la poche pour venir nous écouter. L'entrée peut être à 10 euros, 15 euros, 20 euros, selon l'importance du meeting, l'importance de l'intervenant et l'importance du lieu. »<sup>170</sup>*

Les autres versements que ceux en liquide sont également plafonnés : ils ne peuvent excéder 30.000 francs s'ils émanent d'une personne physique, et 10 % du plafond s'ils émanent d'une personne morale, dans la limite de 500.000 francs. Cette disposition s'applique pour les campagnes électorales. Pour les partis politiques, les dons des personnes physiques sont limités à 50.000 francs par an. Pour les personnes morales, cette limite s'élève à 500.000 francs, mais ne doit pas dépasser 25 % du total de ses ressources, ou 2,5 % du montant total des crédits inscrits en loi de finances au titre de l'article 9. Le montant et le nom du donateur

<sup>169</sup> « tout don de plus de 1000 francs consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé par chèque. » quatrième alinéa de l'article 11-4 de la loi 88-227 du 11 mars 1988. Cette limitation s'impose aussi pour les candidats « tout don de plus de 1000 francs consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque » article L52-8 du code électoral.

<sup>170</sup> Entretien du mercredi 31 mars avec Joseph Ledant, ex-trésorier du FN du Rhône.

sont publiés. Ces plafonds concernant les personnes morales sont restés en vigueur jusqu'en 1995. Les dons de plus de 1 000 francs doivent être versés par chèque. Si cette disposition n'est pas respectée, le parti s'expose à se voir retirer l'agrément de son association de financement, et les voix obtenues dans le ressort territorial de cette association sont soustraites du décompte des voix ouvrant droit au bénéfice de la première fraction de l'aide publique.

- Un tournant dans la législation : la fin du financement par les personnes morales

A la fin de l'année 1994, la classe politique est de nouveau plongée dans les « affaires ». Trois ministres, Alain Carignon, Gérard Longuet et Michel Roussin ont démissionné. Le premier est même incarcéré. Malgré les réticences du Premier ministre à légiférer dans la précipitation, Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, demande aux parlementaires de réfléchir à la réforme nécessaire pour résoudre les problèmes de corruption. Les députés votent alors, à contrecœur pour beaucoup, l'interdiction du financement des partis politiques par les entreprises. Le groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent de 1994 était composé de députés de tous les grands partis. Si la proposition d'interdiction du financement par les personnes morales a été prise à l'unanimité des membres, certains ont émis des réserves. Le groupe RPR s'inquiète que cette mesure n'entraîne la dépendance des partis aux fonds publics. Il envisage par ailleurs la mise en place de fondations politiques pour aménager cette interdiction. Le groupe socialiste, au contraire, regrette la timidité du dispositif : ils veulent augmenter d'avantage la dotation publique. Selon eux, « *si celle-ci est insuffisante, le risque existe d'un retour à des financements occultes* »<sup>171</sup>. On voit ici que c'est le contexte des affaires qui a pu permettre le consensus autour de l'interdiction des dons des personnes morales. Pour Yves-Marie Doublet, la classe politique a commis une erreur en votant précipitamment cette mesure :

*« Je crois que c'est une erreur oui. Je pense que ça a été fait à chaud, face aux scandales, avec des visées politiques évidentes. Mais il ne faut pas se leurrer. Il ne faut pas se leurrer, parce que les dons et les scandales ont continué malgré l'interdiction du financement des personnes privées. Soit les entreprises paient en nature, soit elles versent en liquide à l'étranger par des canaux clandestins. »*<sup>172</sup>

<sup>171</sup> SEGUIN Philippe, *Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent*, Documents d'informations de l'Assemblée nationale, n° 60, 1994. Tome I, p.143.

<sup>172</sup> Entretien du vendredi 27 février avec Yves-Marie DOUBLET

Non seulement l'interdiction peut être contournée, mais pour beaucoup d'observateurs, cette mesure radicale peut avoir l'effet inverse de celui recherché :

*« Le risque existe bel et bien que les élus et candidats recourent de nouveau au financement occulte. Auquel cas, la corruption croîtrait de plus belle, un jour ou l'autre les affaires éclateraient encore plus nombreuses, le discrédit des partis serait cette fois total et la démocratie en bien mauvaise posture. Sans doute regretterait-on amèrement alors ne pas s'être contenté des lois de 1990 et 1993 et du contrôle du financement privé limité, public mais licite »*<sup>173</sup>

C'est aussi l'inquiétude exprimée par Yves-Marie Doublet : *« on ne saurait sous-estimer les risques d'effets pervers d'une telle mesure au regard de la sincérité des comptes des partis et de la dépendance des formations politiques à l'égard de l'Etat »*<sup>174</sup>. On peut craindre que cette disposition soit aisément contournée, car difficilement contrôlable. Par exemple, des personnes morales peuvent s'abriter derrière des personnes physiques pour faire des dons. Yves-Marie Doublet, spécialiste des systèmes de financement de la vie politique, se montre particulièrement pessimiste vis-à-vis de cette interdiction des dons des personnes morales :

*« Lorsque l'on prend la mesure de l'opacité des comptes des partis politiques faute de définition précise de leur périmètre d'activité, lorsque l'on a conscience de l'ambiguïté de la nature des contrôles effectués par les commissaires aux comptes sur leur comptabilité, lorsqu'il faut admettre la faiblesse des sanctions frappant les partis ayant enfreint les règles de présentation de leurs propres comptes, on peut reconnaître que les risques auxquels les personnes morales s'exposent en consentant des dons clandestins aux partis politiques sont minimes »*<sup>175</sup>

L'auteur affirme clairement que le législateur s'est doté d'une loi sans les moyens de l'appliquer.

Il faut noter que certaines personnes morales, comme les partis politiques eux-mêmes, ne sont pas comptés dans cette interdiction. Il s'agit de permettre à des fédérations de plusieurs partis de verser leur obole à l'organisation centrale.

- L'absence de plafonnement des cotisations

<sup>173</sup> LEYRIT Claude, *Les partis politiques et l'argent*, Le Monde-Éditions, Paris, 1995. p.239.

<sup>174</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*. p. 70-71.

<sup>175</sup> DOUBLET Yves-Marie. op.cit. p.71.

Yves-Marie DOUBLET souligne la singularité du régime des cotisations. Celles-ci, contrairement aux dons, ne sont nullement plafonnées. Cela représente une inégalité entre les bailleurs de fonds, suivant qu'ils donnent ou qu'ils cotisent : « *elle avantage les cotisants mais elle profite surtout à ceux ayant un revenu élevé qui financent par définition plus certains partis que d'autres* »<sup>176</sup>.

### **La publicité partielle des dons**

Les dons inférieurs à 20 000 euros ne font pas obligatoirement état du nom du bénéficiaire du don, afin que le donateur ne dévoile pas ses opinions politiques.

A l'issue de cette partie consacrée aux ressources des partis politiques, il apparaît que le financement public, qu'il soit sous forme directe ou indirect, est largement prédominant par rapport aux fonds privés. Si cela nous permet d'appréhender la dépendance des partis à l'égard de l'Etat, nous devons aussi nous pencher sur les dépenses des partis. Les mécanismes de contrôle des dépenses permettent en effet une certaine maîtrise de la compétition électorale.

### **2/ Les mécanismes de contrôle des dépenses**

Une action sur les ressources des partis apparaît inséparable d'une limitation des dépenses. Celles-ci ont considérablement augmenté à partir des années soixante-dix et menacé l'égalité des chances entre les candidats. Le plafonnement des dépenses, ou la limitation de certaines formes de propagande, sont les moyens les plus efficaces pour enrayer l'inflation des dépenses des partis et assurer au plus grand nombre l'égal accès à la compétition électorale.

Pourtant, rares sont les pays qui ont mis en place de telles contraintes aux candidats et partis politiques. Il est délicat d'intervenir dans ce domaine, sous peine de limiter par là même le champ d'action des acteurs de la vie politique. Or, la liberté constitutionnelle des partis est reconnue en France comme en Allemagne. Toute action visant à limiter leurs dépenses

---

<sup>176</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, p. 74.

pourrait être considérée comme un frein à cette liberté. Si la France a tenté de trouver ce compromis entre liberté des partis et égalité des chances, l'Allemagne n'a pas voulu entraver l'action de ses formations politiques par la voie législative.

## 1- L'encadrement et la limitation des dépenses

L'action sur les dépenses, dans le cadre de la réglementation du financement de la vie politique, est celle qui paraît la plus appropriée pour rétablir une égalité des chances entre les candidats et les partis. Nous l'avons vu en effet, en Allemagne comme en France, les années soixante-dix ont vu les dépenses à caractère politique augmenter considérablement. Les voies explorées par les deux pays sont très différentes en la matière. Si l'Allemagne a défini strictement les dépenses, elle n'a établi aucun plafonnement. La France, au contraire, n'a pas su expliciter ce qu'elle entendait par « dépenses électorales » mais a instauré différents plafonds.

### A. Les plafonds de dépenses

Le plafonnement des dépenses électorales revient à fixer, pour toutes les formations politiques et tous les candidats participant à une même élection, une limite maximale des dépenses autorisées en relation avec cette élection.

#### a) *En Allemagne : l'absence de plafonds des dépenses*

En Allemagne, aucun dispositif légal n'est prévu pour freiner l'augmentation des dépenses.

### **Des dépenses en constante augmentation.**

La loi du 22 décembre 1983 a défini systématiquement les dépenses des partis. Ainsi, l'article 24 de cette loi énonce ce qu'il faut entendre par dépenses :

- « - les dépenses de personnel,
- les dépenses des activités courantes,
- les dépenses pour les réunions internes au parti et l'information,
- les dépenses pour les relations publiques et les élections,
- les subventions aux différents échelons du parti,
- les intérêts,

- les autres dépenses. »<sup>177</sup>

Les dépenses des partis politiques allemands n'ont pas cessé d'augmenter entre 1970 et 1997. Dans les années 1990, les partis politiques dépensent près de 750 millions de DM par an, dont 725 par les seuls partis représentés au Bundestag. Le SPD et la CDU dépensent respectivement 300 et 230 millions de DM. Quant aux Verts, CSU, FDP, PDS, ils investissent entre 40 et 60 millions.<sup>178</sup> Encore ces chiffres ne comprennent-ils pas les dépenses des groupes parlementaires, qui s'élèvent à 100 millions de DM en 1991, ni les dépenses des fondations politiques, qui se montent à 545 millions de DM en 1990. Pour ces dernières, nous pouvons considérer que les deux tiers de leur revenu sert à promouvoir l'éducation civique et la démocratisation dans les pays en voie de développement, « *nevertheless, part of their activities (e.g., policy analysis, research on voting behaviour, party archives, scholarships, domestic civic education) does benefit their parties domestically* »<sup>179</sup>. En considérant ces deux aspects, Karl Heinz Nassmacher évalue à 1,3 milliards de DM par an le total des dépenses de tous les partis politiques allemands et de leurs organisations annexes. Ces frais ont tendance à augmenter : en 1993, le SPD et la CDU ont dépensé 100 millions de DM de plus qu'en 1994<sup>180</sup>. En dépit de cette inflation des dépenses, le législateur n'a que faiblement encadré cet aspect du financement de la vie politique.

### **L'absence de dispositif d'encadrement des dépenses**

L'Allemagne Fédérale a renoncé à imposer, par la voie législative, un plafonnement des dépenses électorales. Sur ce point, sa réglementation est beaucoup moins contraignante qu'en France. Entre 1961 et 1980, ce sont des accords entre les partis qui régissent cet aspect du financement de la vie politique. Les formations représentées au Bundestag s'engagent à modérer leurs dépenses, respectant une sorte de code de bonne conduite établi entre elles. Pour Yves-Marie Doublet, « *le caractère purement politique de ces contrats, leurs termes généraux, l'existence ou non d'une instance d'arbitrage suivant les années, le refus des partis*

<sup>177</sup> Article 24 de la loi du 22 décembre 1983, dans DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Economica, 1991. P. 200

<sup>178</sup> Chiffres issus de SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, Macmillan Press, London, 2000p.95-96.

<sup>179</sup> « néanmoins, une partie de leurs activités (par exemple les analyses des politiques, les recherches sur le comportement électoral, les archives des partis, les bourses, l'éducation civique au niveau national) bénéficient à leurs partis à l'intérieur du pays. » dans SAALFELD Thomas, op.cité. p.96.

<sup>180</sup> Ibid. p98.

de signer de tels contrats en 1983, 1987 et 1990 montrent que l'effet pratique de ces démonstrations de bonne volonté est limité »<sup>181</sup>. En observant le contenu et le cadre de ces différents accords, on se rend compte de leur fragilité. En 1972, par exemple, les partis devaient seulement s'astreindre à conduire une campagne électorale loyale, et respecter une limite de temps pour certaines actions de propagande menées au niveau fédéral. Cet accord minimal n'est même pas entré en vigueur, le FDP étant le seul signataire<sup>182</sup>. C'est donc la voie contractuelle que l'Allemagne a choisi, pendant un temps.

La propagande parallèle d'associations peut également participer à l'augmentation des dépenses au profit des partis. En 1972 par exemple, l'association des banques allemandes disposait d'un budget de 480 000 DM pour publier des encarts dans les journaux reprenant les thèmes de campagne de la CDU. Si « le volume des interventions de ce type a constamment augmenté »<sup>183</sup>, rien n'a été mis en place par le législateur pour encadrer ces dépenses ou les intégrer aux comptes des partis à qui elles profitent.

#### b) En France : une efficacité relative des plafonds

« Les plafonds sont une chose saine »<sup>184</sup>  
M. Gros.

Le plafonnement a été instauré en France pour limiter l'inflation des dépenses électorales des années soixante-dix et quatre-vingts.

#### **Un système de plafonnement de plus en plus étendu**

La législation ne fournissant ni définition abstraite générale, ni liste complète des dépenses électorales, elle met en place des plafonds aux dépenses autorisées. C'est un plafonnement global qui concerne l'ensemble des dépenses que peut réaliser un candidat. La loi du 11 mars 1988 a imposé un plafond des dépenses pour les élections législatives et présidentielles. Pour les législatives, les candidats ayant réuni plus de 5 % des voix et déposé un compte de campagne reçoivent un remboursement forfaitaire de 50.000 francs.

<sup>181</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 329.

<sup>182</sup> Ibid. p. 330. Voir tableau en annexe.

<sup>183</sup> Ibid. p. 334.

<sup>184</sup> Entretien téléphonique du 1<sup>er</sup> mars 2004 avec M. Gros, trésorier de l'UMP de l'Isère.

Les dépenses de campagne des candidats autres que celles directement prises en charge par l'Etat, sont limitées à 500.000 francs pour les élections législatives, et à 120 millions de francs pour les élections présidentielles. Le plafond est alors de 140 millions au second tour. Depuis la loi organique du 19 janvier 1995 ces deux plafonds sont respectivement pour les présidentielles de 90 et 120 millions<sup>185</sup>. Pour les législatives, le plafond est fixé à 250.000 francs par candidat, plus un franc par habitant de la circonscription, soit environ 350.000 francs. Pour les autres élections, municipales, cantonales et régionales, le plafond est fonction du nombre d'habitants<sup>186</sup>. Les lois du 15 janvier et du 10 mai 1990 renforcent sensiblement la législation : le plafonnement des dépenses électorales s'effectue à la fois dans l'espace et dans le temps. Il concerne toutes les dépenses effectuées par les candidats durant l'année précédant le scrutin.

### **Un plafonnement apparemment respecté**

L'élection présidentielle mise à part, on peut dire que les dépassements des montants autorisés sont de plus en plus rares. Le premier rapport de la CNCCFP est clair sur ce point : « l'effet de la limitation des dépenses a été sensible et s'est traduit par la diminution de l'ampleur des dépenses » pour les élections locales. Par exemple, pour les élections municipales de 1995, moins d'une liste sur mille aurait excédé les plafonds<sup>187</sup>. De plus, on peut constater que beaucoup de candidats font des dépenses nettement inférieures aux montants autorisés. La LCR de l'Ain, pour les élections législatives de 2002, n'a même pas eu besoin de se soucier du montant du plafond, les sommes investies étant plutôt faibles : « *Le plafond nous on ne l'atteint jamais ! On a dépensé 30 000 francs : c'est rien ! C'est une misère 30 000 francs pour une campagne électorale* »<sup>188</sup>. Il est vrai que le plafond étant situé à environ 350 000 francs, la LCR, comme bien d'autres petites formations, est loin de l'atteindre. Avec l'instauration d'un remboursement des dépenses électorales à hauteur de 50% du plafond<sup>189</sup>, il paraît évident que de nombreux candidats et partis vont tâcher de rester dans cette limite, afin d'être intégralement remboursés de leurs frais. Ils se donnent pour limite de ne pas dépasser 50 % du plafond.

---

<sup>185</sup> Circulaire du 19 mars 1990, mise à jour au 15 février 2001 du ministère de l'Intérieur, « Financement et plafonnement des dépenses électorales, financement des partis politiques ».

<sup>186</sup> Voir tableau en annexe de la circulaire op.cit.

<sup>187</sup> Premier rapport de la CNCCFP.

<sup>188</sup> Entretien du 7 avril 2004 avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

<sup>189</sup> A condition d'avoir obtenu 5 % des suffrages exprimés.

## Les effets limités du plafonnement

Le plafond a eu des effets immédiats : la spirale des dépenses a été cassée et l'affichage sauvage considérablement réduit. Depuis 1988, le montant des plafonds a toujours été revu à la baisse par le législateur, à part pour l'élection présidentielle. Mais les chiffres communiqués par les différents acteurs sont publiés, quasiment en l'état, par les organes officiels ; or ils ne représentent qu'une partie des dépenses réellement nécessaires aux candidats pour leur campagne. La stabilisation des budgets est donc apparente.

Si la France est un des pays qui a le plus agi au niveau des dépenses électorales, des lacunes persistent. Certains candidats dépassent les plafonds, c'est le cas de Jacques Chirac en 1995 et en 2002, le Conseil constitutionnel se montrant peu sévère à l'égard de ces dépassements. De plus, plafonnement ne signifie pas transparence accrue, « une limitation trop forte de ces dépenses pouvant inciter la classe politique à redoubler d'efforts d'imagination pour trouver des ressources clandestines. »<sup>190</sup> Mettre en œuvre réellement le plafonnement s'avère difficile, surtout dans les élections nationales où le champ d'application de la loi est le plus large.

Il faut par ailleurs souligner l'absence de plafonnement pour les élections locales, dans les circonscriptions de moins de 9000 habitants.

Le plafonnement n'aurait aucun sens en l'absence de sanction en cas de dépassement. La législation sur ce point s'est durcie jusqu'en 1990 : aux sanctions pécuniaires, qui existaient depuis 1988, se sont ajoutées en 1990 des sanctions pénales et électorales. Celui qui n'a pas déposé les comptes de campagne, dont le compte a été rejeté ou a dépassé le plafond légal se voit déclaré inéligible pendant un an, aux élections municipales, cantonales, régionales et législatives. En 1996<sup>191</sup>, cette règle a été remise en cause, le juge pouvant ne pas prononcer l'inéligibilité quand le candidat fait preuve de sa « bonne foi ». Quant aux irrégularités qui auraient lieu pour les élections présidentielles, elles sont sans effet sur la régularité de l'élection.

---

<sup>190</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p.108.

<sup>191</sup> Loi du 10 avril 1996.

## B. La limitation de certaines formes de propagande

Cet aspect de la loi est propre à la France, l'Allemagne ne semblant pas avoir pris des mesures telles dans sa législation.

A cause des abus des années soixante-dix et quatre-vingts, certaines formes de propagande ont été interdites en France, 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. Il s'agit notamment de l'affichage hors des emplacements spécifiquement prévus à cet effet, de la publicité commerciale par voie de presse, ou par tout autre moyen de communication audiovisuelle. La mise en place de numéro d'appel téléphonique gratuit est également prohibée. Ces interdictions ont sans doute permis d'empêcher « *de transformer les hommes politiques en produits publicitaires* »<sup>192</sup>, mais elles peuvent aussi avoir pour inconvénient, si elles sont trop rigoureuses, de réduire les possibilités des candidats peu connus face aux sortants.

Ceux-ci peuvent notamment se servir des facilités offertes par leur mandat. Les publications municipales, par exemple, sont l'occasion pour un maire de vanter les mérites de ses actions et faire ainsi sa propagande aux frais de la collectivité. D'après la loi, les campagnes publicitaires des réalisations ou de la gestion des collectivités territoriales sont prohibées pendant les six mois précédant l'élection. La publication peut être maintenue uniquement si elle ne porte pas atteinte à l'égalité des chances entre les candidats. Cependant, les élus locaux n'hésitent pas la plupart du temps à s'afficher dans le journal de leur collectivité. Le trésorier de l'UMP de l'Isère est très critique vis-à-vis de cette propagande déloyale qui profite à tous les élus de France, de gauche comme de droite : « *Le législateur a voulu rendre égal l'accès à l'effort pour se faire élire, mais le gros effet pervers est que cela donne un énorme avantage aux gens en place* »<sup>193</sup>. Ces publications des collectivités locales se multiplient, avec leur lot de photographies de l'élu. C'est une faille dans le principe d'égalité des chances : « *Comment voulez-vous que le concurrent UMP puisse se faire connaître, par rapport à André Vallini [le candidat et président du Conseil général de l'Isère sortant de la gauche], c'est impossible, c'est impossible !* »<sup>194</sup> Il ne comprend pas à quoi

---

<sup>192</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p. 220.

<sup>193</sup> Entretien téléphonique du 1<sup>er</sup> mars 2004 avec M. Gros.

<sup>194</sup> Ibid.

servent tous ces magazines. En Isère, on peut ainsi recevoir une publication du Conseil général, une de la Communauté d'agglomération, la Métro, et une de la ville de Grenoble. Pour le trésorier, ce sont autant d'occasions pour les élus sortants de faire leur propagande à moindre frais, avec une audience très large.

## 2- Les dispositifs de contrôle et de sanction

*« N'est-il pas nécessaire de faire la lumière là où se trouvent les ténèbres ? »*

Frédéric Weill<sup>195</sup>

Pour clore cette étude des lois de financement, il nous faut évoquer les dispositifs de contrôle et de sanction. En effet, les mesures que nous avons décrites jusque là auraient peu de sens si elles n'étaient assorties d'aucune vérification. Nous pourrions mesurer l'ampleur des contraintes que les partis se sont donnés.

Nous nous pencherons tout d'abord sur la transparence des comptes, puis sur leur contrôle, et enfin sur les sanctions mises en place.

### A. La transparence des comptes

*« On a un peu le sentiment que les partis politiques ont réussi à éviter qu'on puisse avoir accès à tout. »*

Hervé Faupin<sup>196</sup>

La transparence est un aspect essentiel du contrôle, la publicité des comptes est un des instruments de cette transparence, mais si elle est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Il y a un « *équilibre à trouver entre une sur-information apparente et une sous-information manifeste* »<sup>197</sup>.

On ne peut nier que cette recherche de transparence, liée à l'encadrement du financement des partis, a abouti à un accroissement des renseignements financiers et comptables fournis par les partis et candidats. En France comme en Allemagne, les partis et candidats se soumettent sans réticences à leurs obligations comptables. Les dispositions des lois qui contraignent les partis à remettre des comptes sont donc généralement bien

<sup>195</sup> A propos de l'absence de dispositions françaises sur le financement des partis politiques. WEILL Frédéric, « La crise du financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 167.

<sup>196</sup> FAUPIN Hervé, op.cit. p. 126.

<sup>197</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p.115.

appliquées. Cette transparence a incontestablement permis de mieux connaître à la fois la provenance des ressources, et la manière dont elles sont dépensées. Cependant, cette transparence est imparfaite. En Allemagne comme en France : « *La modestie de la diffusion de l'information et le caractère incomplet des éléments transmis conduisent en effet à apporter des nuances. L'information diffusée est partielle* »<sup>198</sup>.

a) *En Allemagne : une transparence relative*

L'Allemagne fait partie de ces pays disposant de règles précises concernant notamment les obligations comptables qui s'imposent aux partis : « *rare sont les pays ayant comme l'Allemagne établi une nomenclature composée des différentes catégories de dépenses que peuvent avoir à engager les partis politiques* »<sup>199</sup>. Les comptes sont publiés annuellement dans une parution parlementaire. Néanmoins, de nombreuses organisations de la nébuleuse du parti ne rendent pas compte de leurs activités, ce qui est la principale faille du système de contrôle allemand.

Dès 1967, le but du législateur a été de garantir une transparence financière des partis par une présentation détaillée de leurs comptes. Ainsi, en ce qui concerne les ressources, les partis doivent faire figurer les cotisations et le nombre d'adhérents, les contributions des détenteurs de mandats et de fonctions officielles, les recettes provenant du patrimoine des partis (revenus des placements financiers, intérêts des dépôts bancaires), les recettes provenant des manifestations et des publications, ainsi que les dons. Il faut également ajouter les recettes provenant de la compensation des chances, jusqu'à la loi du 22 décembre 1988, ainsi que le remboursement des dépenses de campagne électorale, et les autres ressources diverses. Les dépenses doivent également figurer dans les comptes. Cette publicité permet de comparer les ressources et les dépenses des partis.

En ce qui concerne le financement privé, les partis doivent rendre compte de l'origine et de l'affectation de leurs ressources dans un rapport annuel d'activité<sup>200</sup>. Les noms et les adresses des personnes physiques ayant remis des dons de plus de 20 000 DM doivent figurer dans les comptes. La loi du 22 décembre 1983 a étendu l'obligation de publicité aux dépenses et au patrimoine des formations politiques, et ce à tous les échelons de leur organisation. Il ne

---

<sup>198</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. p. 124.

<sup>199</sup> Ibid. p. 126.

<sup>200</sup> Deuxième phrase du premier alinéa de l'article 21 de la Loi Fondamentale.

faut néanmoins pas surestimer les vertus de cette publicité : les chiffres fournis ne prennent pas en compte, par exemple, les dons consentis aux élus à titre individuel. De plus, ces dispositions de transparence affichées dans la loi ont longtemps été méconnues par les partis, ce qui a eu pour conséquence la série de scandales politico-financiers de la fin des années 1980. Pour Pierre KOENIG « *il n'est pas sûr que le respect de la règle de la publicité et de la transparence puisse être mieux assurée à l'avenir tant elle se heurte à des résistances à la fois des grands donateurs et des partis eux-mêmes, tant il est vrai qu'un parti dont la totalité des financements (dépenses et recettes) est publiée apparaît évidemment sous un jour assez différent de celui sous lequel il aime à se présenter* »<sup>201</sup>.

Des acteurs du financement des partis n'apparaissent pas dans les comptes : les groupes parlementaires, les syndicats pour le SPD, les fondations. En ce qui concerne ces dernières, la Cour constitutionnelle a jugé dans un arrêt du 14 juillet 1986 qu'elles étaient organiquement indépendantes. Pour Yves-Marie Doublet pourtant, « *il est indéniable qu'elles participent à la vulgarisation des idées du même courant politique que le parti sur le territoire fédéral, y pratiquent une politique de formation très développée et financent des sondages utiles pour le parti* »<sup>202</sup>. La contribution des fondations est loin d'être négligeable : la fondation Friedrich Ebert, proche du SPD dispose d'un budget de 224 millions de DM, la fondation Konrad Adenauer pour la CDU affiche un budget de 200 millions de DM et celui de la fondation Hanns Seidel pour la CSU s'élève à 95 millions de DM. D'autres lacunes persistent : les groupes parlementaires continuent à rester hors du champ de la législation sur le financement des partis. Ils entretiennent pourtant des rapports étroits avec les partis politiques, pour Yves-Marie Doublet : « *Tout se passe comme si ces derniers négociaient entre eux le montant de leurs crédits au moment des arbitrages budgétaires, reléguant ainsi les principes de transparence mis en exergue par le juge constitutionnel [...] au rang des vœux pieux* »<sup>203</sup>. Par ailleurs, les comptes des fondations ne sont pas non plus publiés et il est très difficile de mesurer l'endettement réel des partis et d'en apprécier l'origine. La transparence est donc loin d'être complète.

#### *b) En France : la publicité sans la transparence*

---

<sup>201</sup> KOENIG Pierre, « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p. 153.

<sup>202</sup> DOUBLET Yves-Marie, *op.cité*, p.118.

<sup>203</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 291.

En France aussi la transparence doit trouver son prolongement dans la publicité régulière des comptes des partis comme des candidats. Cette publication peut se faire dans le Journal officiel et dans la presse écrite. Elle a lieu à chaque consultation électorale pour les comptes de campagne, et tous les ans pour les partis politiques.

Cette publicité rencontre de nombreuses limites, pour Yves-Maire Doublet, « *les leçons de la publication des comptes des partis depuis 1992 montrent cependant que la publicité n'est pas synonyme de transparence* »<sup>204</sup>. Les publications sont succinctes, la loi exigeant que celles des comptes des partis restent "sommaires" et celles des candidats sous forme « simplifiée »<sup>205</sup>.

Peu de renseignements font l'objet d'une publication intégrale. Sont publiés au Journal officiel : les informations communiquées par les candidats et l'élu à l'élection présidentielle, les comptes de campagne de tous les candidats à cette élection, l'agrément et le retrait d'agrément des associations de financement des partis et groupement politiques auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et le montant des aides attribuées annuellement aux partis et groupements politiques, en application de la loi du 11 mars 1988. Le plus fréquemment, les documents font plutôt l'objet d'une publication partielle : la publication sommaire des comptes de partis par la CNCCFP en est un exemple. Elle s'accompagne des recommandations de la Commission. Certaines informations ne font pas même l'objet d'une publication partielle, c'est le cas des renseignements fournis par les élus.

L'instrument de la transparence pour les comptes de campagne est en France le mandataire. Il est soit une association de financement électoral, soit une personne physique, alors dénommée le mandataire financier. Toutes les dépenses et recettes du candidat passent par lui, il est un "compte de transit" : il doit ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations. Le candidat se dispense de mandataire uniquement s'il réalise sa campagne sur ses seuls fonds personnels.

La CNCCFP est censée recevoir les comptes annuels des partis politiques. Ils doivent comporter un bilan, un compte de résultat, et une annexe. Les comptes d'ensemble doivent regrouper les comptes du siège national, ainsi que ceux des organisations territoriales spécialisées dont la liste a été établie par le parti. Or, dans la pratique, les opérations locales des formations politiques ne sont pas retracées systématiquement. La fédération ou la section peut souhaiter ne pas être rattachée au centre, ou bien ne pas tenir de comptabilité. D'autre part, chaque parti politique dispose d'organismes de formation. Par exemple, le RPR et son

<sup>204</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, p. 77

<sup>205</sup> Article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

Association nationale des élus locaux. Beaucoup de partis ont désormais une fondation sur le modèle allemand : Robert Schuman pour les centristes, Jean Jaurès pour les socialistes. Les comptes de ces satellites des partis ne sont pas publiés.

De plus, les comptes sont censés également retracer ceux des organismes, sociétés ou entreprises, dans lesquelles le parti détient la moitié du capital social ou des sièges dans le conseil d'administration, ou exerce un pouvoir de décision ou de gestion. C'est le cas par exemple d'imprimeries qui fonctionnent pour le parti. Les informations sur ces participations sont rares. Toutes ces organisations se situent dans la nébuleuse du parti mais en sont juridiquement distinctes, « *d'une manière générale, la présentation des comptes des partis laisse dans l'ombre les relations financières que ces derniers sont susceptibles d'entretenir avec des organisations périphériques* »<sup>206</sup>. C'est le cas des fédérations locales et des entreprises mais également des groupes parlementaires, des syndicats ou des fondations proches des partis.

## B. Le contrôle des comptes

Nous l'avons vu, la transparence des comptes montre ses limites, tout simplement parce que les partis en sont maîtres et peuvent user de subterfuges. L'Allemagne et la France ont donc mis en place un système de contrôle des comptes. Celui-là est beaucoup plus difficile à réaliser que la publication des comptes. Il faut en effet déterminer les objets du contrôle et l'autorité chargée de l'exercer. Le contrôle se heurte, dans les deux pays, au statut constitutionnel des partis qui leur garantit une grande liberté. Jusqu'où faut-il alors pousser le contrôle ? Doit-il être un examen approfondi de régularité et de sincérité des comptes ? Ou bien doit-il se borner à vérifier la conformité avec la législation en vigueur ?

Le contrôle sera beaucoup plus facile à exercer lorsqu'il porte sur le financement d'un candidat à une élection législative que lorsqu'il touche au financement de la campagne d'un candidat à une élection présidentielle. Plus la taille de la circonscription est importante, plus le contrôle est ardu. D'une même façon, contrôler le financement d'un parti dans ses activités courantes est plus difficile qu'un contrôle portant sur une campagne électorale déterminée.

---

<sup>206</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*. p. 117

a) *En Allemagne : une confusion entre contrôleurs et contrôlés*

« La législation allemande n'a pas permis depuis 1958, malgré dix décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, [...] l'établissement d'une véritable transparence ni d'un contrôle effectif de l'argent des partis »<sup>207</sup>

Doreen Buceta-Hager

En Allemagne, le contrôle des comptes des partis est assuré par le Président du Bundestag<sup>208</sup>. Chaque année, les partis lui remettent leur rapport d'activité qui est distribué sous forme d'imprimé du Bundestag. Un contrôle matériel est donc exercé en premier par un expert comptable, puis vient le contrôle formel du Président du Bundestag. Contrairement aux groupes parlementaires depuis 1995, les partis politiques ne peuvent être soumis au contrôle de la Cour fédérale des comptes car ils ne sont pas considérés comme des organes de l'Etat. C'est la raison pour laquelle le contrôle est exercé par un organe politique. La portée de ce contrôle s'avère toutefois limitée : seule l'absence de remise des comptes ou la perception illégale de dons sont sanctionnés par la perte de l'aide publique. De plus, il faut bien noter que « le contrôle porte non sur l'origine ou l'emploi des fonds, qu'ils soient publics ou privés, mais sur la conformité des comptes »<sup>209</sup>. Ainsi, l'expert comptable doit s'en remettre à la bonne foi du trésorier du parti, sa compétence étant limitée à la seule vérification des données comptables, sans aucun pouvoir de sanction.

Le problème de la vérification des comptes est qu'elle est limitée par la valeur des informations fournies. Toute ingérence dans la gestion des ressources serait vécue comme une entorse à la liberté constitutionnelle des partis, ce qui enferme le contrôle dans d'étroites limites.

Néanmoins, Yves-Marie Doublet<sup>210</sup> note que les rapports du Président du Bundestag sont plus fournis et plus critiques aujourd'hui. Ce contrôle connaît donc une évolution notable, malgré le défaut d'être placé entre les mains d'un seul homme politique appartenant à la majorité. Il est toutefois à craindre que les partis de la coalition au pouvoir soient dispensés de tout commentaire malveillant. Nous pouvons parler de confusion entre contrôleurs et contrôlés en Allemagne.

<sup>207</sup> BUCETA-HAGER Doreen, « Le financement de la vie politique en Allemagne et en France », *Documents revue des questions allemandes*, N°1, 2000. p. 9.

<sup>208</sup> Article 23 de la loi du 22 décembre 1983 modifiée.

<sup>209</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 337.

<sup>210</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, 1997. p. 38.

Cette difficulté de confier le contrôle à une institution indépendante est à imputer au système politique allemand lui-même : les partis ont un tel poids dans la société « *que derrière chaque membre de cet organe [de contrôle indépendant], qu'il soit magistrat ou universitaire, il serait sans doute aisé d'accoler une étiquette politique et cette suspicion ne pourrait que nuire à son autorité* »<sup>211</sup>.

*b) En France : un contrôleur indépendant mais faible*

Si la loi ordinaire du 11 mars 1988 introduit un financement public des partis et un mécanisme de remboursement des dépenses électorales, « *les règles introduites par cette réglementation pour les élections législatives ne se sont pas avérées très contraignantes* »<sup>212</sup>. Les comptes de campagne ne font pas l'objet d'un contrôle systématique puisque seuls les comptes des élus sont transmis au Bureau de l'Assemblée, qui se borne à en accuser la réception.

Avec la loi de 1990, les contrôles ont été renforcés, notamment avec la création de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Elle a commencé à exercer réellement ses activités au début de l'année 1991. Cette instance est originale, mais le contrôle qu'elle exerce est limité tant par ses prérogatives que par les moyens mis à sa disposition.

### **Une instance de contrôle originale**

Simple autorité administrative jusqu'à l'ordonnance du 8 décembre 2003, la CNCCFP est aujourd'hui une autorité administrative indépendante. Sa décision s'impose désormais au juge électoral, elle n'est donc plus à l'abri des recours pour excès de pouvoir. Cette commission se compose de neuf membres nommés pour cinq ans. Ce sont trois membres du Conseil d'Etat, trois membres de la Cour de cassation, et trois de la Cour des comptes. Elle élit son président. Elle dispose désormais de ses propres fonctionnaires qu'elle peut recruter. La CNCCFP a pour mission de donner les agréments aux associations de financement électoral. Elle approuve, réforme ou rejette les comptes de campagne des candidats, dans les six mois à partir du dépôt du compte. Passé ce délai, les comptes sont considérés comme approuvés. La Commission saisit le juge de l'élection dans les cas suivants :

<sup>211</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, 1991. p. 341.

<sup>212</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, 1997. p. 61.

compte non déposé dans les deux mois suivant l'élection ;  
compte rejeté ;  
compte dépassant le plafond (y compris après son éventuelle réformation).

La Commission édite des formulaires de reçu des dons pour les partis et reçoit les dons pour que les donateurs profitent de l'avantage fiscal.

Le contrôle de la Commission s'effectue au niveau des campagnes électorales, mais aussi des partis politiques eux-mêmes. Ce contrôle-ci est beaucoup moins approfondi. Elle est sensée contrôler les comptes des partis politiques, « *et là, c'est là où notre rôle est relativement faible, compte tenu de la législation actuelle. On doit contrôler les comptes des partis politiques, mais notre contrôle est un contrôle purement formel* »<sup>213</sup>. Les comptes des partis doivent d'abord être approuvés par deux Commissaires aux comptes qui signalent les anomalies. La CNCCFP se contente d'informer le ministère de l'Intérieur, en cas par exemple de don illégal, et ce dernier prononce la suppression de l'aide publique.

### **Les faiblesses du contrôle de la CNCCFP**

*« Nos pouvoirs sont faibles. La loi ne nous donne pas de pouvoirs, on essaie d'en prendre, ou au moins ce qu'on veut c'est pouvoir analyser, pouvoir dire dans notre rapport d'activité quels sont nos véritables pouvoirs. »*<sup>214</sup>  
Jean-Louis Meré

Depuis 1990, la Commission semble connaître des difficultés grandissantes à contrôler les comptes. Pour les campagnes, elle ne peut pas réaliser un contrôle approfondi des apports personnels du candidat, des fonds venus des partis politiques, de ceux venus de comités de soutien et des emprunts. Pour les partis politiques, son contrôle apparaît restreint.

- Un contrôle des comptes des partis politiques superficiel

Comme Jean-Louis Meré l'évoque ci-dessus, les pouvoirs de la Commission pour contrôler efficacement les comptes des partis sont faibles. Il est très difficile de savoir si le parti a reçu des dons de personnes morales, d'autant plus que les commissaires aux comptes ne remplissent pas forcément leur rôle. Ce sont eux qui exercent le véritable contrôle car ils possèdent les pièces comptables. De plus, ce n'est que depuis deux ans que les Commissaires

<sup>213</sup> Entretien du 13 février 2004 avec Jean-Louis Meré, chef du service juridique de la CNCCFP.

<sup>214</sup> Ibid.

aux comptes sont dans l'obligation de vérifier l'absence de dons de personnes morales dans les comptabilités des partis. Et encore, peuvent-ils voir les dons de personnes morales déguisés ? La Commission, elle, est réduite dans ce domaine à un rôle de chambre d'enregistrement :

*« [Le contrôle des comptes des partis politiques] est moins strict que pour les campagnes électorales. Nos moyens sont moindres, sont beaucoup plus limités de par le texte de loi. Il faut bien voir aussi que pour les partis politiques, on n'a pas du tout à contrôler les dépenses. C'est la liberté des partis politiques : on n'a pas de pouvoir d'opportunité, ils font ce qu'ils veulent de leur argent. On n'a pas à vérifier les dépenses, on les publie, mais on n'a pas à les vérifier. Donc le contrôle porte essentiellement sur les ressources des partis, on voit s'il n'y a pas de dons de personnes morales »<sup>215</sup>*

Le contrôle que peut effectuer la Commission sur les partis est donc presque purement formel : *« en exagérant, on pourrait considérer que le seul contrôle que réalise la CCFP sur les partis porte sur le point de savoir s'il y a eu ou non dépôt des comptes annuels »<sup>216</sup>*. Leur comptabilité est par ailleurs incomplète puisqu'elle ne fait pas toujours figurer les comptes des structures décentralisées ou des organisations satellites dépendantes du parti politique.

#### - Un contrôle des comptes de campagne approfondi

Dans ce domaine, la Commission joue un grand rôle. Les candidats sont soumis à de nombreuses contraintes permettant une transparence accrue du financement. La Commission ne se contente pas ici de recevoir des documents chiffrés dont elle vérifie la cohérence comptable : elle a une compétence pour évaluer non seulement les avantages directs ou indirects et les avantages en nature dont a bénéficié le candidat, mais encore pour estimer la différence entre la valeur déclarée d'une dépense et les prix habituellement pratiqués, et la réintégrer dans le compte. *« La commission dispose donc de prérogatives étendues lors de l'examen des comptes »<sup>217</sup>*. La Commission ne se prive pas de faire des observations sur les comptes :

*« Quand on a des dépenses vraiment en dessous, on peut toujours augmenter un petit peu. Si une entreprise a facturé en dessous du prix du marché, on*

<sup>215</sup> Entretien du 13 février 2004 avec Jean-Louis Meré, chef du service juridique de la CNCCFP.

<sup>216</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*. p. 273.

<sup>217</sup> Ibid.

*peut dire « c'est un don d'une entreprise privée », dans ces cas- là il y a don de personne morale, donc rejet de compte. Ou alors on peut remonter le montant de la dépense, réformer seulement le compte. »<sup>218</sup>*

Le non respect des formalités comptables ou des délais peut entraîner automatiquement le rejet du compte, puis l'inéligibilité. Pour Yves-Marie Doublet cependant, ce sont surtout les élections locales où le contrôle est le plus effectif : la taille réduite de la circonscription permet de mieux contrôler les dépenses. Dans ce domaine, la législation française a fait ses preuves : *« La spécificité française, c'est [...] un contrôle des campagnes électorales assez efficace pour les élections locales. Car vous avez des plafonds bas, et des circonscriptions qui permettent un contrôle réel sur la réalité des dépenses et des recettes »<sup>219</sup>*. Mais même si le contrôle de la Commission est beaucoup plus approfondi pour les comptes de campagne que pour les partis politiques, il reste cantonné dans d'étroites limites. L'autorité administrative indépendante ne peut en aucun cas se prononcer sur l'opportunité des dépenses. Or celles-ci n'étant pas clairement définies dans la loi, toutes les dépenses qui entrent dans le compte du candidat sont acceptées, du moment qu'elles sont conformes au prix du marché. Jean-Louis Meré évoque ce problème :

*« Vous avez aussi des gens qui majorent les dépenses en disant : « J'ai choisi celui-là, il était meilleur » alors c'est le problème des imprimeurs qui sont des succursales du parti. Ils peuvent très bien majorer le prix des prestations. Vous avez des frais d'expertise comptable, profession libérale. Pour les partis politiques c'est un commissaire aux comptes, pour les comptes de campagne c'est un expert comptable, profession libérale. Ils peuvent bien dire : « Moi je suis un très bon expert comptable je prends comme un avocat des sommes très très élevées. » Ca rentre dans les dépenses remboursables par l'Etat, et ça peut être un moyen de rémunérer un ami, un parti ... en droit on ne peut rien faire. Le candidat a le choix. Il a le choix de nous dire : « Moi je ne dépense que des bouteilles de champagne, je fais des réunions et j'y vais avec le champagne. » On va lui rembourser ses bouteilles de champagne. »<sup>220</sup>*

Du fait du remboursement par l'Etat de 50 % du plafond des dépenses, les candidats ont en effet intérêt à ce que la Commission relève leurs dépenses, notamment en comptabilisant les frais d'habillement, de coiffure ... Si ces dépenses sont bien réalisées pour la campagne électorale, et qu'elle doivent à ce titre figurer dans le compte de campagne, il est

<sup>218</sup> Entretien du vendredi 13 février 2004 à la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) avec M. Jean-Louis MERE, chef des services juridiques.

<sup>219</sup> Entretien du vendredi 27 février 2004 avec Yves-Marie DOUBLET.

<sup>220</sup> Entretien du vendredi 13 février 2004 à la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP) avec M. Jean-Louis MERE, chef des services juridiques.

moins évident qu'elle doivent faire l'objet du remboursement de l'Etat. Mais au nom de la liberté des partis, le contrôle ne peut pas porter sur l'opportunité des dépenses. Là encore, on peut souligner un paradoxe : normalement, les associations qui reçoivent des fonds publics sont assujetties au contrôle de leurs comptes par la Cour des comptes. En France comme en Allemagne, les partis ont refusé ce contrôle sous prétexte de leur liberté constitutionnelle. Or il s'avère que les associations, qui sont soumises au contrôle, peuvent aussi se réclamer d'un tel ancrage dans la Constitution.

L'organe de contrôle ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation. La mission des commissaires aux comptes ou des experts-comptables consiste uniquement à présenter des comptes et non à se prononcer sur l'opportunité des dépenses réalisées avec les fonds publics.

### C. Les sanctions applicables

Pour avoir une vision complète du dispositif de contrôle, il faut évoquer les sanctions envisagées contre ceux qui transgressent les règles.

#### a) *En Allemagne : des sanctions peu dissuasives*

La sanction en cas d'absence de remise des comptes des partis au Président du Bundestag ou de perception illégale de dons se limite à la perte de l'aide publique<sup>221</sup>. L'octroi de fonds publics déjà versés peut être annulé s'il résulte de fausses indications données en toute connaissance de cause. Dans ce cas, il est possible que le parti doive rembourser cet argent obtenu illégalement.

Pour les dons acquis de manière illicite, ceux de parlementaires ou de donateurs anonymes par exemple, le montant doit en être versé au bureau du Bundestag.

#### b) *En France : des sanctions limitées pour les partis*

*« La faiblesse des sanctions frappant les partis ayant enfreint les règles de présentation de leurs comptes ne saurait être passée sous silence. »*<sup>222</sup>

Yves-Marie Doublet

<sup>221</sup> Article 23, alinéa 4, troisième phrase de la loi sur les partis politiques.

<sup>222</sup> DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*. p.87.

La loi du 11 mars 1988 réprime peu les abus : l'inapplication de la législation sur les comptes de campagne entraîne des sanctions de portée limitée : si le député qui n'a pas déposé son compte est frappé d'une inéligibilité d'un an, l'intéressé ne subit aucune sanction pénale ou financière. Il perd seulement, tout comme celui qui dépasse le plafond légal des dépenses, le bénéfice du remboursement forfaitaire. Lorsque la CCFP constate un manquement aux obligations de présentation des comptes d'un parti, celui-ci est sanctionné par la perte de l'aide budgétaire publique l'année suivante.

Les sanctions de l'inobservation de la réglementation sont électorales, pécuniaires et pénales. La portée de la sanction électorale prononcée par le juge de l'élection s'est progressivement atténuée sous l'effet de l'évolution de la législation entre 1990 et 1996. Si l'inéligibilité pendant un an s'applique au candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et les délais légaux, cette sanction, en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, n'est pas automatique et dépend de l'ampleur du dépassement. Mais surtout, au risque de créer une inéligibilité à géométrie variable suivant les candidats, le juge de l'élection a désormais la possibilité de ne pas prononcer l'inéligibilité d'un candidat dont la bonne foi est établie lors d'élections autre que législatives.

En ce qui concerne les partis politiques, nous avons pu voir que la seule sanction existante en cas notamment de financement par une personne morale est la suppression de l'aide publique. La législation est plus sévère pour les candidats que pour les partis.

A l'issue de cette partie, on peut s'apercevoir des différents chemins empruntés par les deux pays, et de la convergence des effets.

#### - La prépondérance du financement public

L'Allemagne a longtemps privilégié le financement public, sans limitation des ressources ou des dépenses. Le récent système des *matching funds* permet néanmoins de préserver la part du financement privé et de limiter réellement l'inflation des subventions directes étatiques. Mais les partis allemands restent très dépendants de l'Etat si l'on prend en compte l'ensemble des financements indirects : déductions fiscales des dons, indemnités parlementaires, aides aux fondations politiques ...

En France le financement public direct des formations politiques a lui aussi eu tendance à augmenter, puis à se stabiliser. Là encore, des subventions et des aides indirectes, qu'elles viennent des collectivités locales, des déductions fiscales, ou des remboursements des campagnes électorales, permettent l'augmentation de la part de l'Etat. Par des moyens différents, l'Allemagne et la France aboutissent chacune à un financement public prépondérant de la vie politique.

En ce qui concerne le financement privé, il est apparu que les dons représentaient une part minoritaire des ressources. Ils sont encore plus faibles en France, du fait notamment du strict encadrement des dons des personnes physiques, et surtout de l'interdiction des dons des personnes morales. Les partis allemands n'ont pas de telles contraintes et les dons sont même encouragés avec le système des *matching funds* de la loi de 1994. Sur ce point, on voit qu'en 1994-1995 les deux pays ont pris deux chemins différents : l'Allemagne redonne une place importante au financement privé quand la France retire aux partis une source de revenu non négligeable : les subsides des entreprises. On conclura que la part du financement privé a eu tendance à diminuer plutôt qu'à augmenter dans les deux pays : Yves-Marie Doublet évalue la part du financement public allemand à 75 % des ressources des partis, contre plus de 90 % pour les partis français<sup>223</sup>. Mais comme il le dit lui-même, il est très difficile d'évaluer exactement un tel montant. Ce dont on peut être sûr est que l'Etat est l'actionnaire majoritaire des partis politiques en France et en Allemagne.

- Des contrôles peu efficaces et des sanctions peu dissuasives.

L'Allemagne et la France ont indéniablement fait des efforts en matière de transparence et de publicité des comptes. Les données disponibles sont plus nombreuses et plus fiables. Néanmoins, de nombreux progrès restent à faire pour que cette transparence soit complète. Des lacunes importantes persistent dans les deux pays.

Quant au contrôle des comptes, il reste très théorique en Allemagne. En France, la Commission chargée du contrôle dispose de faibles prérogatives. On peut dire dans les deux pays que les contrôles mis en place ne sont pas à la hauteur des sommes confiées aux partis. Ceux-ci disposent par ailleurs de nombreux moyens pour contourner l'obligation de transparence ou le contrôle.

---

<sup>223</sup> Entretien du 27 février avec Yves-Marie Doublet.

En ce qui concerne enfin les sanctions, elles sont très faibles en Allemagne. Si les candidats sont soumis à des sanctions sévères en cas de non respect des règles en France, les partis ont eu tendance à les assouplir.

Nous pouvons donc dire que si les deux pays ont institué des mécanismes de contrôle différents, le résultat commun est leur faiblesse.

### Chapitre III. Les effets des législations sur les systèmes de partis allemand et français : vers le « parti cartel » ?

Les principaux traits des législations des deux pays ayant été décrits, nous pouvons analyser les conséquences que les législations ont pu avoir sur le système de partis lui-même, c'est à dire sur le nombre de partis et sur leurs relations entre eux. Cela nous permet d'introduire les caractéristiques du parti cartel, et de lier les facteurs explicatifs de la cartellisation aux systèmes de partis français et allemand.

Avant cela, il faut préciser la notion de parti cartel. C'est un nouveau type-idéal de système de parti, mais aussi de parti. Deux aspects le caractérisent : l'interpénétration des partis et de l'Etat d'une part, la collusion entre les différents partis en compétition d'autre part.

#### La notion de parti cartel de Richard S. Katz et Peter Mair

Le cartel parti est très lié à l'Etat : c'est une agence semi-publique qui explique à la société les politiques décidées par l'Etat. Les campagnes d'opinion sont très professionnelles, très centralisées et financées par les moyens étatiques. La compétition électorale est limitée entre les quelques grands partis reconnus comme ayant vocation à diriger. Ainsi, « *ces partis cartels s'entendent entre eux pour se répartir les subsides* »<sup>224</sup>. De cette façon, les principaux partis ont vocation à rester en permanence au pouvoir. On assiste alors à une institutionnalisation croissante des partis politiques et à l'augmentation de leur contrôle par l'Etat.

Les auteurs replacent les types de partis dans une perspective chronologique : le parti de cadre serait né en premier au XIXe siècle, puis le parti de masse entre 1880 et 1960<sup>225</sup>, puis le parti « attrape-tout »<sup>226</sup> à partir de 1945, et enfin le parti cartel à partir de 1970. Ces périodes ne sont pas des césures strictes, certains types de partis peuvent se maintenir dans le temps.

<sup>224</sup> BRECHON Pierre, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 147.

<sup>225</sup> Deux types de parti développés par DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

<sup>226</sup> Ce type de parti a été développé par KIRCHHEIMER Otto, « The Transformation of West European Party Systems », dans LAPALOMBARA Joseph, WEINER Myron (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966. p. 177-220.

Tout comme les autres types de partis, le parti cartel répond à des critères qui permettent de l'identifier. Il apparaît tout d'abord dans un contexte politique et social spécifique : à partir des années soixante-dix, dans les démocraties occidentales. Cette naissance toute récente amène les auteurs à nuancer le fait que des partis cartels existent aujourd'hui, du moins en tant que tels. « *Contemporary parties are not necessarily wholly cartel parties* »<sup>227</sup>, comme en leur temps les autres types de partis, qui n'ont jamais correspondu parfaitement à leurs critères respectifs. Rappelons que « *les types-idéaux n'existent jamais à l'état pur* »<sup>228</sup>.

Les partis cartels ont pour principal objectif la politique en tant que profession, la concurrence entre les partis se fonde sur les talents gestionnaires et l'efficacité des différents protagonistes. La compétition électorale est maîtrisée : « *competition is once again contained and managed* »<sup>229</sup>. Les partis politiques rivalisent toujours, mais ils le font en sachant qu'ils partagent avec leurs adversaires un intérêt mutuel : la survie collective. La logique de libre concurrence fait donc place à la maîtrise de la compétition. L'activité du parti et la campagne électorale reposent d'avantage sur le capital que sur le travail puisqu'il vit essentiellement des subventions de l'Etat. Le parti « attrape-tout » était déjà à la recherche de moyens de financement plus diversifiés, pour amortir le coût croissant des campagnes qui nécessitent des professionnels du marketing politique, mais aussi des sondages et spots télévisés onéreux. La logique a été poussée plus loin encore par le parti cartel « *whose campaigns are now almost exclusively capital-intensive, professional and centralized, and who rely increasingly for their resources on the subventions and other benefits and privileges afforded by the state* »<sup>230</sup>.

En conséquence, l'adhésion individuelle est peu importante et le parti est indifférent au nombre de ses membres. Ils s'expriment individuellement, d'avantage par courrier que lors de meetings ou de réunions. Leur inscription au parti s'effectue directement au niveau national. Les non-membres du parti participent autant au processus de décision que les membres. Les sections locales agissent sur les problèmes locaux pour encourager les adhérents à participer, mais n'interviennent pas dans les affaires du parti au niveau national.

---

<sup>227</sup> « les partis contemporains ne sont pas nécessairement entièrement des partis cartels » KATZ Richard, MAIR Peter, « Changing models of party organization and party democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol 1, N°1, 1995, p. 19.

<sup>228</sup> BRECHON Pierre, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999. p.150.

<sup>229</sup> « La compétition est une fois encore contenue et dirigée » Ibid.

<sup>230</sup> « dont les campagnes sont aujourd'hui presque exclusivement consommatrices de capital, professionnelles et centralisées, et qui comptent de plus en plus pour leurs ressources sur les subventions et autres bénéfices et privilèges fournis par l'Etat. » Ibid. p. 20.

L'Etat fournit aussi un accès privilégié aux canaux de communication qu'il réglemente. Les représentants du parti cartel ne sont plus des délégués, comme dans le parti de masse, ni des entrepreneurs, comme dans le parti « attrape-tout », mais des agents de l'Etat. Avec le parti cartel, la démocratie elle-même change de visage : « *democracy ceases to be seen as a process by which limitations or controls are imposed on the state by civil society, becoming instead a service provided by the state for civil society.* »<sup>231</sup> La classe politique a seulement besoin d'être régulièrement renouvelée au cours du rituel pacifique des élections. Les candidats se considèrent moins comme des adversaires politiques que comme des collègues de travail.

Pour achever ce rapide portrait du parti cartel, que nous aurons l'occasion d'étoffer, il faut ajouter que le processus de cartellisation se développe plus facilement dans les cultures politiques marquées par la coopération entre les partis politiques. L'Allemagne est citée en exemple.

Les partis du cartel cherchent à réduire les coûts de la défaite électorale, et prodiguent donc des subventions publiques à tous. Ainsi aucun parti n'est définitivement en dehors du cartel. Il est possible de s'y intégrer. Même les partis hostiles au cartel profitent du système de financement et souhaitent, au fond, s'y intégrer.

Nous allons maintenant examiner si les caractéristiques des lois de financement et des systèmes partisans français et allemands correspondent au parti cartel de Katz et Mair. Nous verrons si ces lois favorisent une pétrification du système de partis, puis si elles entraînent une interpénétration des partis et de l'Etat, au détriment des citoyens.

### **1/ Les effets sur la structure de la compétition électorale : une pétrification du système de partis ?**

Un des principaux constats de Peter Mair<sup>232</sup> est l'absence de déclin des partis établis. Il souligne au contraire leur perpétuation. Le lien entre les partis et la société civile irait en s'affaiblissant, mais parallèlement, les partis arriveraient à se maintenir dans le système en investissant l'Etat. Nous allons donc évoquer les deux faces de cette médaille. D'une part, le système de financement permet-il une domination des partis établis, malgré le déclin des

---

<sup>231</sup> « la démocratie cesse d'être un processus par lequel les limitations et les contrôles sont imposés à l'Etat par la société civile, mais devient plutôt un service assuré par l'Etat pour la société civile » Ibid. p. 22.

<sup>232</sup> MAIR Peter, *Party system change*, New York, Oxford University Press, 1997. Chapitre 4.

adhésions et des votes ? D'autre part, des mécanismes d'auto-protection isolent-ils les petites et nouvelles formations politiques du « cartel » des partis établis ?

#### 1- Perpétuation et domination des partis établis ?

Il est difficile, en sciences politiques, de mesurer l'impact d'une variable technique, comme les lois de financement de la vie politique, sur le maintien d'une situation. Il s'agit en effet de montrer que le contexte n'a pas évolué du fait des lois. Pour Peter Mair, si les partis se maintiennent sur la scène politique, malgré le déclin dont on les affuble, c'est qu'il y a des raisons : ce sont notamment les dispositions concernant leur financement.

Nous pourrions voir tout d'abord qu'une des conséquences directes des lois de financement est, sans conteste, la position dominante et prépondérante des partis sur la scène électorale. D'autre part, nous nous pencherons sur les dispositifs des lois qui ont pu cimenter le statu quo dans le système partisan.

##### A. Les partis politiques : acteurs incontournables

Les systèmes de financement de la vie politique allemand et français, malgré les différences, semblent mener à un même résultat : les partis deviennent les acteurs incontournables de la compétition électorale. Les lois les favorisent plus que les candidats indépendants. Il apparaît que pour ces derniers, le coût d'entrée sur la scène électorale est si élevé qu'ils ne peuvent se passer de l'investiture d'un parti politique.

Comme nous avons déjà pu le voir, l'Allemagne est un « Etat des partis » où les formations politiques sont non seulement au centre de la scène électorale mais également de tout le système politique. La loi sur les partis politiques du 24 juillet 1967 leur confie à eux seuls la mission de la formation de la volonté politique du peuple. Il est donc logique que les partis soient favorisés par le système de financement public.

En France, les formations politiques partent de beaucoup plus bas, en terme de membres comme en terme de reconnaissance : « *Il n'y a donc pas eu, en France, d'établissement de liens forts entre les partis politiques et la société civile* »<sup>233</sup>. Ils n'ont pas le monopole de la présentation des candidats.

---

<sup>233</sup> BRECHON Pierre, « Les partis dans le système politique » dans *Les partis politiques français*, Notes et études documentaires, N°5131, avril 2001. p.10.

Cependant, les lois de financement donnent l'avantage aux groupements politiques. Tout d'abord, avec l'interdiction des dons des personnes morales, les partis deviennent les seules organisations à pouvoir faire des dons, notamment aux candidats. Ils deviennent alors de véritables « prestataires de services » selon l'expression de Jean-Louis Meré : « *les partis politiques agissent comme un intermédiaire, c'est-à-dire comme un prestataire de service, ils peuvent même facturer des prestations aux candidats* »<sup>234</sup>. Rappelons que les partis politiques reçoivent de l'argent public, afin de concourir à l'expression du suffrage. Il paraît donc normal que les partis aident les candidats pour leurs campagnes électorales en leur donnant de l'argent public, et que cet argent dépensé ensuite par les candidats n'entre pas dans les dépenses remboursables. C'était la position de la Commission nationale des comptes de campagne jusqu'à l'arrêt Beurré du Conseil d'Etat, qui affirme que rien n'interdit à un parti de facturer ses prestations aux candidats. Ainsi les partis font payer les candidats pour les services rendus. Ces dépenses sont remboursées aux candidats ayant atteint les 5 % des suffrages : « *Ils ont bien compris le système, donc maintenant tout ce qu'ils font ils le facturent, ce qui est facturé, le candidat le paie et ça rentre dans les dépenses remboursables. Donc c'est remboursé deux fois* »<sup>235</sup>. De plus, quand les partis sont sûrs que le candidat, ou la tête de liste, fera plus de 5 % des voix, ils lui prêtent de l'argent, parfois avec intérêt. Sur le compte de campagne, ces sommes entrent dans les apports personnels du candidat, et sont donc remboursables. Jean-Louis Meré résume ainsi le procédé :

*« Ils ont déjà de l'argent public, et au lieu de le donner, ils le prêtent, donc ils retouchent l'argent, ils sont remboursés. C'est à dire qu'ils ne le dépensent pas. Ca c'est une position très fréquente des partis. Ils refacturent les prestations qu'ils font ou ils prêtent aux candidats avec intérêts »*<sup>236</sup>.

Les candidats sont donc financièrement attachés aux partis qui agissent tels des entreprises de prestation de service, avec l'argent de l'Etat. La trésorière de la fédération de l'Ain du Parti socialiste confirme que les candidats demandent une aide financière au parti : « *sur les cantonales, ce sont des candidatures individuelles. Ils vont demander le soutien, mais pas le soutien financier car je serais incapable de leur apporter* »<sup>237</sup>. Cette fédération n'est en effet pas assez riche pour financer les campagnes de tous les candidats.

<sup>234</sup> Entretien avec Jean-Louis Meré, chef du service juridique de la CNCCFP.

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Ibid.

<sup>237</sup> Entretien avec Josiane Exposito, trésorière de la fédération de l'Ain du Parti socialiste.

D'un autre côté, l'effet pervers de ce système est que les candidats, puis les élus, s'engagent moins dans les partis, dont ils ne demandent que le soutien pendant la campagne : « *je ne sais pas si c'est différent dans les autres départements, mais je trouve, moi qui vois ça de plus près, que les élus ne s'engagent pas dans les partis politiques, restent toujours dehors, et je trouve ça dommage* »<sup>238</sup>.

Les partis étant les seuls à disposer de l'aide publique, ils jouent du système de remboursement des dépenses de campagne pour favoriser les candidats qui leur conviennent.

#### B. Des lois qui favorisent le statu quo dans le système partisan

On peut avancer que les lois de financement ont contribué à cimenter le système partisan, même s'il est difficile de mesurer la portée exacte de cette influence. Peut-être est-elle négligeable et d'autres facteurs entrent-ils en jeu, mais à la lumière de l'étude de ces lois, on peut dire que cette influence a existé et existe toujours. Nous pourrions voir qu'au moment de l'écriture des premières lois de financement, le parti ou les partis au pouvoir ont clairement pris des mesures qui ne pouvaient pas les désavantager. Par la suite, on perçoit plutôt l'influence du « cartel » des partis de gouvernement. Les dispositions prises sont plus transparentes et plus égalitaires, mais toujours le fruit d'un consensus entre les partis établis. Ils restent hors de portée de tout contrôle effectif tout en assurant leur sécurité financière par le financement public.

##### a) *Les premières décisions prises par et pour les partis au pouvoir*

Les législations ont connu des évolutions. Il est intéressant de constater que les premières dispositions avantageaient clairement les partis au pouvoir.

Ainsi, nous avons pu voir qu'en Allemagne, avant la loi sur les partis politiques de 1967, le financement public se faisait de deux façons : des avantages fiscaux favorisant les donateurs aisés, et des subventions publiques globales dans un deuxième temps. Ainsi Yves-Marie Doublet nomme la période 1949-1958 « le temps des privilèges »<sup>239</sup> puis celle de 1958-

---

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 15.

1966 « le temps des subterfuges et des controverses »<sup>240</sup>. En l'absence de loi réglementant le financement de la vie politique, les partis au pouvoir, qui disposent du soutien financier des entreprises et des gros donateurs, prennent clairement des mesures inégalitaires. La Cour constitutionnelle fédérale ayant sanctionné ce système de déductions fiscales, le Bundestag « sous la pression des formations conservatrices majoritaires »<sup>241</sup>, réserva 5 millions de DM au titre des « subventions pour la promotion du travail de formation politique des partis ». La répartition était effectuée en fonction du poids respectif des groupes parlementaires représentés au Bundestag. Cela désavantageait particulièrement les petites et nouvelles formations : « *Il est certain que ce système de financement global favorisait le statu quo au bénéfice des seules grandes formations politiques* »<sup>242</sup>. Ce montant fut régulièrement augmenté, comme on l'a vu plus haut.

La marque des partis au pouvoir se trouve aussi en France, quoique dans une moindre mesure. En effet, la loi de 1988 est votée alors que Jacques Chirac est Premier ministre. François Mitterrand étant Président, c'est sous une période dite de « cohabitation » que la mesure sera prise. Le Parti socialiste est alors sous le feu des scandales politico-financiers, et la droite a autant à se reprocher. A la veille de l'élection présidentielle, qui a lieu le 24 avril 1988, la loi fait consensus. Le Parlement est d'ailleurs composé de 288 députés de la droite traditionnelle et 245 députés de gauche. Les rapports de force sont plutôt équilibrés. Avec cette loi, on passe en France du non-droit au droit<sup>243</sup>. Mais le système avantage les partis établis : seuls ceux représentés au Parlement peuvent recevoir l'aide publique, ce qui a pour effet de conforter les situations acquises. Cette clé de répartition est visiblement faite par ceux qui vont en profiter. Le système actuel conserve par ailleurs toujours une part des subventions réservée aux partis représentés au Parlement. Thomas Drysch est catégorique sur les effets d'une telle répartition : « *One may criticize the method of distribution of the public funds not only for being tied to the proportion of the votes received but also because of the focus on the number of representatives in parliament. This has served to stabilize the established party system, since it benefits the large parties* »<sup>244</sup>.

<sup>240</sup> Ibid. p. 38.

<sup>241</sup> Ibid. p. 39.

<sup>242</sup> Ibid. p. 53.

<sup>243</sup> Selon une expression de CARCASSONNE Guy, « Du non-droit au droit », *Pouvoirs*, n°70, 1994.

<sup>244</sup> « On peut critiquer la méthode de distribution des fonds publics, pas seulement pour être liée à la proportion des suffrages recueillis, mais aussi pour être en fonction du nombre de représentants au Parlement. Cela a contribué à stabiliser le système de parti établi, puisque cela a bénéficié aux grands partis. » DRYSCH Thomas, "The new French System of Political Finance", dans Gunlicks Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p. 173.

On observe que même si les législations ont pu évoluer vers plus d'égalité des chances, les débuts ont été discriminatoires. Les partis établis ont alors pu s'installer dans une position confortable.

Si ce sont les conservateurs qui ont ouvert le cycle des lois de financement en Allemagne, le climat en France était consensuel. Aujourd'hui, on peut dire que par certains côtés l'empreinte des partis établis marque les deux législations.

#### *b) L'empreinte du cartel des partis établis*

Deux aspects nous permettent de dire que les législations actuelles mettent à l'abri les grandes formations politiques. Le premier est la faiblesse des contrôles et des sanctions, qui assure aux partis de ne rendre qu'un minimum de comptes. D'un autre côté, ce sont les partis établis qui ont le plus facilement accès aux mannes du financement public.

#### **Des partis peu inquiétés par les contrôles et les sanctions**

Si « cartel » il y a, il s'est signalé en Allemagne tout au long de la législation. A chaque loi, les partis établis ont préféré se donner des moyens financiers accrus plutôt que des contrôles. Au lieu d'obéir à la Loi Fondamentale et d'assurer une plus grande transparence des ressources, les partis allemands ont opté pour un financement public. Nous avons pu souligner la faiblesse des contrôles en Allemagne. Avec Herbert Von Arnim, nous pouvons dire que les partis n'ont aucun compte à rendre sur l'emploi des fonds publics :

*« When those making the decisions in their own interest are not even required to give a public accounting of the purposes of the expenditures of the public funds received, [...] then a bottomless barrel exists in which even more public funds disappear. »<sup>245</sup>*

En ce qui concerne la transparence, elle est de même limitée. La publicité des dons est ignorée ou contournée par les partis politiques allemands. Ces lacunes offrent aux partis toute

---

<sup>245</sup> « Lorsque ceux qui prennent les décisions en leur propre intérêt n'ont pas même à fournir une comptabilité publique des buts des dépenses des subventions publiques perçues, [...] alors il y a un tonneau sans fond dans lequel toujours plus de fonds publics disparaissent. » VON ARNIM Hans Herbert, « Campaign and Party Finance in Germany », GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p. 212.

latitude pour dépenser les fonds publics. Ils ne peuvent pas être sanctionnés, et les citoyens ne peuvent constater l'usage qui en est fait.

La situation française est à peine meilleure. Nous avons déjà pu évoquer les difficultés du contrôle des partis et des candidats. Il s'agit d'ajouter à cette liste des failles du contrôle de l'usage des fonds publics, celle de l'élection présidentielle. Au bout de quatre ou cinq jours, après le scrutin, le Conseil constitutionnel proclame les résultats, ce qui a valeur de décision juridictionnelle. Durant les six mois suivants, il contrôle les comptes. Or, si le candidat élu a crevé les plafonds, le Conseil ne peut rien faire et aucune sanction ne peut être prise. C'est ce qui est arrivé en 2002 où le candidat Jacques Chirac avait largement dépassé les plafonds. Du coup, le Conseil Constitutionnel a dû diminuer le montant pour le faire atteindre le plafond, ce qui a décrédibilisé un peu plus l'institution. Paradoxalement, c'est l'élection où l'enjeu est le plus important et où les sommes investies sont les plus considérables, que le contrôle est moins efficace et tatillon. Dans cet exemple, on voit bien que les grandes formations peuvent même s'affranchir des contrôles.

### **Des partis certains d'accéder aux mannes du financement public**

Ce qui encourage le plus à plaider pour le « statu quo » du système partisan par les lois de financement, c'est l'accès privilégié de certaines formations aux mannes des subventions. Cela atteste la thèse de Katz et Mair, dans le sens où la défaite électorale coûte moins chère aux grands partis.

En Allemagne, les partis établis, CDU/CSU, FDP puis SPD, ont tenté de placer dans une position moins avantageuse les formations extraparlimentaires. Ainsi, le seuil retenu par le législateur pour bénéficier du remboursement forfaitaire des dépenses électorales dans la loi de 1967, s'élevait à 2,5 % des suffrages. La Cour constitutionnelle est intervenue pour abaisser le seuil à 0,5 %. Cet épisode permet d'imaginer ce qu'auraient pu être les lois de financement en Allemagne sans l'entremise du juge. Selon Herbert Von Arnim il apparaît clairement que « *The parties represented in parliament tend to abuse their power to legislate when they can place their extraparlimentary competition at a disadvantage* »<sup>246</sup>. Si on l'en

<sup>246</sup> « Les partis représentés au parlement ont tendance à abuser de leur pouvoir à légiférer, lorsqu'ils peuvent désavantager leur concurrence extraparlimentaire » VON ARNIM Hans Herbert, « Campaign and Party Finance in Germany », GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, opp.cit. p. 208.

croit, le système allemand ne doit sa situation actuelle, relativement équilibrée, qu'à la persévérance de la Cour constitutionnelle, « *the only effective control* »<sup>247</sup>. C'est elle qui tire la sonnette d'alarme en 1966 pour limiter le financement public, toujours plus important et mal réparti, à un simple remboursement des dépenses électorales. En liant le financement public aux élections, les candidats ne se rattachant à aucun parti ont leurs chances dans la compétition. Le jeu politique est plus ouvert qu'avec une dotation publique globale aux partis. Aujourd'hui, malgré les salutaires interventions du juge, on peut dire que les forces extraparlimentaires sont tenues à l'écart. Même si leur sort s'est amélioré, il est par exemple toujours plus avantageux, du point de vue fiscal, de faire un don à un parti établi qu'à un groupe politique local non affilié.

#### - Un seuil de 5 % discriminant en France

En France, lorsqu'un petit parti fait un score particulièrement mauvais, le contrecoup est d'abord financier. Les partis établis sont clairement mieux armés pour résister à une défaite d'une ampleur similaire. Ainsi, en 2002, si l'ensemble de la gauche a effectué un recul important, le Parti socialiste semble avoir mieux amorti la défaite. La LCR, comme le mouvement CPNT<sup>248</sup>, ont été forcés de lancer une souscription nationale. Cette situation est liée au seuil des 5 % que les candidats doivent atteindre pour obtenir le remboursement de leurs frais de campagne. Pour un grand parti, c'est une formalité que de franchir ce seuil. Ainsi, les candidats estampillés UMP ou PS peuvent payer la campagne sur leurs fonds propres, ou comme on l'a vu plus haut, emprunter au parti. De toute façon, ils seront remboursés. « *Un candidat UMP ne prend pas beaucoup de risques* »<sup>249</sup>, explique le trésorier de l'UMP de l'Isère : il sait qu'il sera remboursé, et peut donc dépenser sans compter jusqu'au plafond. La fédération apporte aux candidats une simple aide logistique.

#### - Les élus sortants favorisés

Par ailleurs, on peut noter que le système français favorise les élus sortants. En effet, ceux-là disposent des moyens de leur collectivité locale et d'une propagande quasi

---

<sup>247</sup> Ibid. p.203.

<sup>248</sup> Cf. introduction.

<sup>249</sup> Entretien avec M. Gros, trésorier de la fédération UMP de l'Isère.

permanente à travers les revues officielles locales. Pour beaucoup de petits partis, c'est un non respect flagrant de l'égalité des chances, qui place le candidat sortant en bien meilleure position. Cela d'autant plus que les petits partis sont, comme nous le verrons plus loin, bridés par le seuil de 5 %.

Ces différents aspects de la législation française montrent qu'elle a bel et bien un effet sur la vie politique. Si l'objectif du parti de cartel est de diminuer le coût d'une défaite électorale, alors nous sommes en présence, avec ce seuil de 5 %, d'un cartel entre UMP et PS. Ces deux partis sont beaucoup plus à l'abri des aléas des urnes que les petites formations.

Si toutes ces dispositions ne permettent pas à elles seules d'expliquer la survivance et la domination des « grands » partis dans le système partisan, et qu'il faut donc relativiser leur poids, elles ne vont pas moins dans le sens d'une « pétrification » du système de partis. Ce terme est toutefois trop fort, car le « cartel » reste relativement ouvert. Il doit permettre l'entrée de nouveaux et petits partis qui seraient parvenus à se hisser jusqu'à lui. Il apparaît plus facile de voir les mesures qui concrètement peuvent barrer la route à certains acteurs, que celles qui favorisent la survie des autres. Nous devons donc nous pencher sur la situation des petits partis au regard des lois de financement.

## 2- Mise à l'écart des nouveaux et petits partis ?

On sait le coût élevé d'une campagne électorale, surtout lorsqu'on part de zéro. Un candidat ou un parti inconnu nécessite beaucoup de ressources pour se faire connaître. Dans la théorie du parti cartel, la concurrence électorale est maîtrisée par les partis établis. N'entre pas dans le cartel qui veut. L'ouverture doit être possible, mais limitée par ceux qui veulent garder leurs prérogatives et se maintenir sur la scène électorale. Nous allons voir que les législations françaises et allemandes présentent quelques similitudes dans leurs effets : l'entrée sur la scène électorale est relativement facile, mais le maintien et la progression des petites formations s'avère plus ardu. Nous allons voir le rôle joué par les lois de financement dans

cette caractéristique de la compétition. Avant cela, il faut tenter de définir ce que nous entendons par « petit » partis.

Annie Laurent a montré la difficulté rencontrée par l'électoraliste pour définir les « petits » partis<sup>250</sup>. La définition peut être fondée sur de nombreux critères : l'offre électorale, la capacité de négocier des alliances, les scores électoraux réalisés, le nombre d'élus. Selon la définition choisie, certains partis peuvent être qualifiés de « petits » ou de « grands ». Il est donc impossible de donner dans l'absolu une définition du « petit » parti. Il nous faut retenir celle qui convient le mieux à notre hypothèse : « *Chaque définition, chaque critère n'a de sens qu'au regard de l'hypothèse retenue* »<sup>251</sup>.

Dans notre cas, la définition que nous retiendrons est celle du nombre d'élus : est qualifiée de petite toute force politique ne comprenant qu'un nombre restreint d'élus nationaux. Ce choix se fonde sur le fait que le financement public est attribué en fonction du nombre d'élus, notamment au Parlement. Les élus locaux ne sont pas négligés non plus puisque leurs indemnités rapportent de l'argent au parti. Dans l'hypothèse de la cartellisation, ce sont bien les partis qui ont le plus accès au financement public qui sont considérés comme « grands ».

A. Un accès facilité à la compétition électorale : les mécanismes qui « ouvrent » le jeu politique.

Par certains côtés, les législations française et allemande ont permis une réelle ouverture de la compétition électorale. Les dispositifs rendent possible l'entrée et l'installation de nouveaux courants d'opinion.

a) *En France, la multiplication des petits partis, conséquence directe des lois de financement*

On se souvient que la loi du 11 mars 1988 ne prévoyait d'aide publique que pour les partis ayant une représentation parlementaire. En 1990, le Conseil constitutionnel affirme que cette disposition va à l'encontre du pluralisme. Le législateur de 1990 établit deux fractions pour le financement public, dont la première est répartie entre tous les partis dont les candidats ont obtenu des suffrages lors des élections législatives. La seule condition pour

---

<sup>250</sup> LAURENT Annie, « Définir les petits partis : le regard de l'électoraliste », dans LAURENT Annie, VILLABA Bruno, *Les petits partis. De la petitesse en politique*, L'Harmattan, Paris, Montréal, 1997.

<sup>251</sup> Ibid. p.38.

obtenir cette subvention, qui sera versée tous les ans jusqu'à la prochaine élection, est de présenter 75 candidats, nombre ramené à 50 en 1993, ou un seul candidat outre-mer. L'effet de cette disposition sera immédiat : alors que 29 partis bénéficient de l'aide publique en 1990, 82 vont la recevoir en 1993<sup>252</sup>.

L'aide publique est assez facilement accessible : il suffit pour un groupement politique de se doter d'un mandataire financier et de recevoir l'agrément de la CNCCFP.

Cet accès à la subvention étatique annuelle facilite l'entrée de nouveaux courants : « *L'absence de seuil explique dans une large mesure la multiplication des candidatures à laquelle on a assisté lors des élections législatives de 1993, chaque voix récoltée pesant un peu plus de 11 francs par an pendant toute la durée de la législature* »<sup>253</sup>. Il faut néanmoins nuancer le phénomène. Tout d'abord, de nombreux partis ont été créés pour l'occasion par des parlementaires qui souhaitent récupérer, pour eux seuls, l'aide de l'Etat qui aurait du parvenir à leur parti. Aussitôt élus, ils furent nombreux à créer leur propre « parti » pour bénéficier de la seconde fraction de l'aide publique : 412 000 francs par an pendant toute la législature. On a pu voir apparaître des formations aussi diverses que fictives : Var Progrès Plus ; Nouvelle Démocratie ; Metz pour tous ; Moselle Debout ; Combat pour les Valeurs ... Cela a placé le parti UDF dans une situation financière intenable : la plupart des députés élus sous son étiquette avaient créé leur propre parti, privant du même coup l'UDF du financement public. Cette dérive a été enrayée dès l'année 1994, par une règle simple : seuls pouvaient bénéficier de la seconde fraction ceux qui recevaient déjà la première. Ainsi, en 1994, seules 45 formations recevaient l'aide publique.

Cette grande facilité d'accès à l'aide publique permet également des abus qui peuvent nuire aux petits partis ayant une réelle activité politique. En effet, parmi les 45 formations qui bénéficient des fonds, nombreux sont les « faux partis » dont l'existence a pour seul but de recueillir l'aide publique tous les ans. Il est délicat de distinguer ces faux partis des vrais partis ayant un but politique. Attirés par le financement public, ils éparpillent l'offre politique, la rendent confuse et trompent les électeurs. Il est à craindre qu'ils nuisent particulièrement aux petits partis. En effet, pour une petite formations aux finances limitées, chaque voix

---

<sup>252</sup> Source : Liste alphabétique cumulée des partis politiques bénéficiaires de l'aide publique en 1993, consultable sur le site Internet de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, <[www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr)>

<sup>253</sup> DOLEZ Bernard, « Les "Petits" partis au regard de la réglementation du financement de la vie politique » dans LAURENT Annie, VILLABA Bruno, *Les petits partis. De la petitesse en politique*, L'Harmattan, Paris, Montréal, 1997. p. 93.

compte, contrairement aux grandes formations qui n'en sont pas à quelques milliers de voix près. Il faut se rappeler que chaque voix vaut 1,60 euros. Aussi, les quelques voix captées par les faux partis manquent aux petits partis, sachant que les thèmes repris par ces faux partis sont plus souvent ceux des petits partis que des gros. Les thèmes de la nature, de l'écologie, des animaux reviennent notamment le plus souvent : Nouveaux Ecologistes du Rassemblement Nature et Animaux ; Parti pour la Défense des Animaux ; Solidarité Ecologie gauche alternative (S.E.G.A.) ; Union Nationale Ecologistes, ont tous reçu un financement public à l'issue des législatives de 1993. On ne peut pas affirmer que ces formations sont de faux partis, mais ce que l'on peut constater, c'est un éparpillement et une multiplication des forces politiques en présence.

*b) Un exemple d'entrée réussie sur la scène politique : les partis écologistes*

### **L'installation des Grünen allemands dans le système partisan**

L'exemple de l'entrée des Grünen sur la scène politique en Allemagne, et de leur intégration progressive, peut constituer une illustration de la théorie du parti cartel de Katz et Mair.

La vie politique est depuis 1949, dominée par deux grands partis et demi. Le SPD, la CDU/CSU et le FDP ont alterné au pouvoir en s'alliant dans des coalitions. Ce système partisan présente une grande rigidité. En 1977, les Verts allemands naissent comme un mouvement social, puis forment un parti politique en 1980, et enfin franchissent le seuil des 5% pour être représentés au Bundestag en 1983. Dans le cadre de cette ascension fulgurante, on peut s'interroger sur le rôle des mécanismes de financement.

- Le rôle bénéfique du financement public

On a pu voir qu'entre 1974 et 1983, le remboursement des dépenses de campagne électorale constitue une ressource non négligeable pour les partis allemands<sup>254</sup>. Il s'effectue sur la base de 3,5 DM par électeur inscrit. Aux élections européennes de 1979, les écologistes

---

<sup>254</sup> Ce remboursement était même la deuxième ressource principale des partis, après les cotisations. DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 188.

obtiennent 3,2 % des voix, ce qui ne leur donne aucun siège. En revanche, grâce à ce premier résultat, ils engrangent des recettes financières importantes : près de cinq millions de DM à titre de dédommagement électoral. Selon Benoit Rihoux, cela « *donne d'emblée une assise organisationnelle au futur parti fédéral* »<sup>255</sup>. Aux élections législatives d'octobre 1980, les écologistes recueillent seulement 1,5 % des suffrages, ce qui ne leur donne aucun représentant au Bundestag. C'est véritablement l'élection législative de 1983 qui va lancer le parti. Les Grünen totalisent 5,6 % des suffrages soit 28 sièges au Bundestag. C'est une entrée en force. Grâce à cette percée, les écologistes vont pouvoir augmenter très fortement leurs ressources financières, d'autant plus qu'à ce moment là, ils profitent de la réforme du financement de la vie politique.

Le forfait de 3,5 DM par électeur est en effet élevé à 5 DM. Cette mesure a pour conséquence de presque doubler le montant des ressources des partis représentés au Bundestag : il passe de 346 016 000 DM à 613 634 000 DM. Les Verts profitent donc de cette manne. En 1983, les Grünen reçoivent ainsi 13 739 000 DM. La part des remboursements des dépenses des campagnes électorales dans les ressources des Verts se monte alors à 70,7 %.<sup>256</sup> Il faut également souligner que le nombre de membres augmente cette année-là : les cotisations rapportent 1 855 000 DM aux écologistes en 1983 puis 3 657 000 dès 1984.<sup>257</sup> Les bons résultats électoraux et le financement public accru qui en a résulté ont contribué au « *rapide mouvement de professionnalisation et de parlementarisation* »<sup>258</sup> du parti écologiste. Les Verts, lancés, obtiennent un nouveau succès électoral en 1987 avec 8,3 % des suffrages et 44 sièges au Bundestag. Cette forte représentation permet notamment aux Verts de bénéficier des crédits de leur groupe parlementaire depuis 1983. On l'a vu, ces fonds sont aussi considérables qu'opaques.

L'augmentation des recettes des Verts est constante entre 1983 et 1987 :

<b>Année</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>
<b>Recettes (en millions de DM)</b>	19,4	43,3	34,5	37,9	64,6

**Tableau 18** Recettes du parti écologiste allemand entre 1983 et 1987<sup>259</sup>

<sup>255</sup> RIHOX Benoit, *Les partis politiques : organisations en changement*, L'Harmattan, Paris, 2001. p.136.

<sup>256</sup> L'ensemble de ces données est issu de DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 184-186.

<sup>257</sup> Ibid. p.142.

<sup>258</sup> RIHOX Benoit, op.cit. p. 136.

<sup>259</sup> Données issues de DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p.116.

Avec l'ouverture à l'Est, les Grünen subissent une défaite électorale majeure aux élections législatives de 1990. Ne franchissant pas le seuil des 5%, leur nombre de parlementaire est réduit à 8 contre 42 en 1987. Cette défaite se traduit par une forte baisse des ressources du parti.

En 1994, les Grünen voient leur nombre d'adhérents augmenter et le succès électoral leur sourire aux élections législatives. Ils obtiennent cette année-là 7,4 % des voix soit 49 sièges. La réforme des lois de financement leur est plutôt défavorable : le financement public étant attribué en fonction des voix, mais aussi des fonds privés récoltés. Or les Verts ne sont pas parmi les partis qui recueillent le plus de dons. Malgré cela, et surtout grâce à leur succès électoral, leurs ressources augmentent considérablement. Avec un résultat de 6,7 % en 1998, on peut dire que les Verts sont désormais ancrés dans le système partisan allemand.

Cette étude du financement des Verts en lien avec leur parcours électoral permet de voir qu'ils sont devenus un « parti établi » en une dizaine d'année. Le financement public a accompagné ce parti dès ses début aux élections européennes de 1979, et lui a permis de se lancer sur la scène politique. L'aide de l'Etat est directement liée aux résultats électoraux, les Verts ont donc d'abord réalisé un bon résultat, ce qui lui a donné un large financement public. On peut en conclure que si ce n'est pas grâce au financement public que les Grünen se sont imposés, c'est sans conteste avec le financement public. Les fonds étatiques ont aidé à la rapidité d'installation des Verts dans le système partisan, qui passe alors de deux partis et demi à deux partis et deux partis et demi<sup>260</sup> en 1983.

- Une intégration progressive des Grünen dans le « cartel » des partis établis

Les écologistes ont tenté d'influencer les lois de financement, et ont montré différentes attitudes qui vont dans le sens de la théorie de Katz et Mair. En effet, pour les auteurs, il doit être possible pour tout parti d'entrer dans le cartel des formations établies. Ce serait même le but, avoué ou pas, des « petits » partis qui cherchent à s'installer dans le système.

En 1984, les Grünen portent plainte contre la loi du 22 décembre 1983 auprès de la Cour constitutionnelle fédérale. La Cour rend son arrêt en 1986, désavouant sa jurisprudence antérieure et permettant que se perpétue une « période florissante pour les finances des partis

---

<sup>260</sup> Expressions utilisées par WARE Alan dans *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996. p. 236.

*politiques* »<sup>261</sup>. Dans leur recours, les Verts reprochent à la loi de contrevenir au principe d'égalité des chances : elle favorise les contribuables dotés de hauts revenus, et par extension, les partis dont les programmes et les activités s'identifient aux milieux capitalistes. Le mécanisme de compensation des chances est considéré comme contraire à la liberté des partis à l'égard de l'Etat : il ne fait qu'ajouter un financement public supplémentaire. On voit ici que les Verts ont tenté d'agir sur les privilèges que les partis établis, en l'occurrence la CDU/CSU, se sont octroyés en matière de financement.

Ils se sont également plaints de l'allocation de subventions globales « pour des tâches de formation sociale et démocratique » aux fondations. Ces subventions alimentent les fondations proches des partis politiques représentés au Bundestag, et profitent donc indirectement aux partis. Les écologistes, qui viennent alors de s'établir sur la scène politique fédérale, s'estiment discriminés par ce qu'ils considèrent comme une forme déguisée et inconstitutionnelle de financement public des partis.

La Cour ne va pas suivre les Verts sur ce point, et ne remettra pas non plus en cause ce principe dans son arrêt de 1992. En réaction, les Verts ont décidé de créer leur propre fondation en 1990, afin de bénéficier des mêmes avantages que les autres partis représentés au Bundestag. L'Association des fondations « arc-en-ciel » (Stiftungsverband Regenbogen) bénéficie ainsi d'une aide publique à hauteur de 65 millions de DM<sup>262</sup>.

Cet exemple des Verts montre qu'ils ont d'abord eu une posture de rébellion face aux avantages que les grands partis représentés au Bundestag s'étaient alloués, puis ont fini par tirer également profit de ces privilèges. Ainsi : « *le système allemand de financement public représenterait même une sorte de drogue à l'attraction de laquelle ont tôt ou tard succombé tous les partis établis, y compris les Verts* »<sup>263</sup>.

Ce modèle d'intégration réussie des Verts dans le système partisan évoque les caractéristiques d'un système de partis dominé par les partis du cartel. Dans cette théorie, nous avons vu que les partis établis ont vocation à rester au pouvoir, mais s'ils veulent garder leur place dans le système de partis, ils ne peuvent s'opposer à l'émergence de nouveaux partis. Ceux-ci ont tendance à s'intégrer dans le groupe des partis établis et contribuer à assurer la survie collective du cartel. L'exemple des Verts, qui sont devenus moins critiques

<sup>261</sup> BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg Suisse, 2001. p. 232.

<sup>262</sup> OUDIN Jacques, *Les fondations démocratiques à vocation politique en France*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1997. p. 46.

<sup>263</sup> BALMELLI Tiziano, op.cit. p. 257.

envers le système de financement au fil du temps, illustre bien cet aspect de la théorie du parti cartel.

### **L'ascension des Verts français dans le système partisan**

En comparant les parcours des Verts français et des Grünen allemands, on se rend compte de leurs similitudes. Cette comparaison permet également de souligner le rôle joué par le financement public.

Les Verts, Confédération Ecologiste – Parti Ecologiste est officiellement créé le 29 janvier 1984, après une fusion. Le parti est encore faible jusqu'en 1989, où il réalise une percée aux élections européennes : 10,6 % soit 9 sièges. Ce succès n'est pas négligeable en terme de financement : les Verts ont pu « détourner » le financement communautaire vers les structures nationales. Ainsi, « sur 1,713 millions de francs reçus par les Verts pour 1989-1990, 60 % sont versés au parti en France. »<sup>264</sup> Cette manne a sans doute été bien utile au parti écologiste, en attendant un financement public aux formations non représentées dans les instances parlementaires nationales. En 1993, malgré une défaite aux élections législatives, puis une autre aux élections européennes de 1994, où le parti perd sa représentation parlementaire, l'aide de l'Etat arrive à point nommé. Malgré son revers électoral, le parti peut bénéficier de 9.534.247 francs au titre de la première fraction de l'aide publique. Ainsi, « la dimension de l'organisation nationale est globalement préservée grâce à une forte augmentation du financement public des partis »<sup>265</sup> et ce en dépit d'une forte chute des adhésions. Enfin aux élections législatives de mai-juin 1997, Les Verts, avec 1,7 millions de voix au premier tour, soit près de 7 % des voix, obtiennent pour la première fois des sièges à l'Assemblée nationale, au nombre de sept. Ainsi, de 1997 à 2002 ce parti a pu recevoir chaque année 1.883.417 euros<sup>266</sup>, soit plus de 12 millions de francs. En 2003, les Verts perçoivent 2.061.173,53 euros. Pourtant, ils ne totalisent que 1.138.222 voix, soit 4,51 % au premier tour des législatives de 2002<sup>267</sup>.

<sup>264</sup> FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1998. p.63. L'absence de financement public national explique cette démarche des petites formations. Le Front national s'est lui aussi livré à de semblables « détournements » des fonds communautaires. L'absence de députés Verts à l'Assemblée nationale ne leur donnait pas droit au financement public.

<sup>265</sup> RIHOUX Benoît, *Les partis politiques : organisations en changement*, L'Harmattan, Paris, 2001. p.164.

<sup>266</sup> CNCCFP, *Septième rapport d'activité*, direction des Journaux officiels, 2003. p.39.

<sup>267</sup> Source : Ministère de l'Intérieur.

Là encore, comme pour les Grünen, on peut dire que sans le financement public, les Verts auraient mis un temps beaucoup plus long à conquérir la place qu'ils ont aujourd'hui dans le système partisan français. Le financement communautaire a pu dans un premier temps les aider à pallier l'absence de financement public national, puis le financement public aux partis politiques leur a permis de consolider leur position, et de rester présents malgré les défaites électorales de 1993 et 1994. Il y a concordance entre l'ascension des Verts et l'augmentation des subventions de l'Etat.

Rien ne nous permet de dire qu'en 1993, les Verts auraient disparu de la scène électorale s'ils n'avaient pu recevoir de financement public. Néanmoins, il apparaît évident que l'essor des Verts a été accompagné par celui des subventions publiques. Les Verts sont devenus en une dizaine d'année un « parti établi », le financement public leur permet de se maintenir sur la scène électorale malgré les déperditions de voix. Par ailleurs, les bon scores au niveau local assurent des ressources importantes dues au reversement des élus, qui est un financement public indirect.

Les Verts allemands et français ont donc réussi à passer le cap de la représentation parlementaire à un moment donné. Cette montée dans l'électorat est ensuite synonyme d'une plus grande sécurité financière. Les partis écologistes, aujourd'hui largement bénéficiaires du financement public, ont semble-t-il réussi à intégrer le « cartel ».

B. Un maintien difficile dans la compétition électorale : les mécanismes qui « ferment » le jeu politique.

Les deux pays ont mis en place des systèmes de « discrimination positive » à l'égard des petits partis, pour les aider à faire face aux grandes formations, et pour permettre une meilleure égalité des chances. Analysons les effets réels de ces dispositifs.

a) *Deux systèmes de discrimination positive aux effets pervers*

A certains moments, le législateur a cru bon, en Allemagne comme en France, d'instituer des mécanismes de discrimination positive à l'égard des petites ou nouvelles

formations politiques. Si la volonté d'égalité des chances et de pluralisme est affichée, ces « cadeaux » faits aux petits partis ne sont pas désintéressés.

### **L'aide aux partis politiques émergents en France**

Ce mécanisme institué entre 1995 et 1998 avait vocation à pallier l'absence de dons des personnes morales. Pour le trésorier de la LCR de l'Ain, le système devrait être repris aujourd'hui et même étendu<sup>268</sup>. Il permet aux partis sans représentation parlementaire, mais capables de récolter une certaine somme auprès de citoyens, de doubler leur gain grâce à l'aide publique. Il avantage les formations émergentes qui n'ont aucun élu ni même aucun résultat électoral. Seulement, si cette mesure semblait bénéfique pour le pluralisme et l'égalité des chances, elle n'a pas été reconduite. Bernard Dolez met en garde contre ce système généreux qui a été pris dans un certain contexte, sans vocation à perdurer.

Charles Pasqua, qui défend cet amendement en 1994, œuvre en réalité pour Edouard Balladur, en vue des élections présidentielles de 1995. En effet, c'est dans le cadre de la compétition entre Jacques Chirac et Edouard Balladur que cette disposition prend tout son sens. Bernard Dolez explique que si Edouard Balladur avait gagné les élections de 1995, « *il est probable qu'il aurait éprouvé quelques difficultés à prendre le contrôle du RPR, qu'il décrivait à l'époque comme une "citadelle"* »<sup>269</sup>. Il aurait pu créer une nouvelle formation, mais celle-ci n'aurait alors pas eu accès à la première fraction de l'aide publique, faute d'avoir présenté des candidats aux législatives de 1993. Ne bénéficiant pas de la première fraction, elle n'aurait pas pu compter sur la seconde, quel que fût le nombre de parlementaires qui y auraient adhéré. Avec la réforme de 1994, un tel parti en faveur d'Edouard Balladur aurait pu gagner non seulement les deux millions au titre des nouvelles formations politiques, « *mais cela lui aurait surtout permis d'émarger à la seconde fraction, proportionnellement à son nombre de parlementaires. Quand on sait que 263 millions de francs ont été répartis à ce titre en 1995, on mesure l'ampleur de l'enjeu* »<sup>270</sup>. Imaginons qu'Edouard Balladur soit alors parvenu à rallier 400 parlementaires, son nouveau parti aurait pu recevoir 120 millions de francs par an, jusqu'à la fin de la législature. Cette mesure n'était que provisoire parce qu'elle n'avait d'utilité que jusqu'à l'élection. La portée réelle de cet amendement est passée

<sup>268</sup> Entretien avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

<sup>269</sup> DOLEZ Bernard, « Les "Petits" partis au regard de la réglementation du financement de la vie politique » dans LAURENT Annie, VILLABA Bruno, *Les petits partis. De la petitesse en politique*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1997. p. 105.

<sup>270</sup> Ibid.

largement inaperçue. Cette disposition n'était qu'une manœuvre d'une partie de la classe politique pour asseoir son futur pouvoir, et non pour aider les partis émergents. Cet exemple montre que les dispositions sur le financement sont loin d'être neutres.

### **Le dispositif de *Chancenausgleich* en Allemagne**

Cette mesure est une manœuvre d'une autre nature que celle vue précédemment. Mise en place avec la loi du 22 décembre 1983, elle devait corriger les effets inéquitables des déductions fiscales. Chaque parti ayant obtenu au moins 5 % des secondes voix dans une circonscription se voit affecter une somme égale à 40 % du total du rapport des cotisations et du nombre de membres figurant dans le bilan comptable de l'année précédente et du rapport des dons et des secondes voix. Le chiffre obtenu le plus élevé est alors multiplié par le nombre de cotisants. La différence entre cette dernière somme et 40 % du total des dons est ensuite divisée par deux et constitue la compensation des chances à verser au parti correspondant<sup>271</sup>.

Avec la pratique, ce système s'est avéré une source supplémentaire de financement public. En 1985, la compensation a profité à la CDU (3,8 millions de DM), à la CSU (3,07 millions), aux Verts (1,7) et au FDP (1 million). En 1987, le SDP recevait cette aide à hauteur de 1,9 millions de DM, la CSU 1,3 millions, le FDP 4,3 et les Verts 5,9. Le montant total de cette compensation est par ailleurs passé de 11,1 millions de DM par an, de 1986 à 1988, à 23 millions, en 1989 et 1990. Cette mesure n'a pas eu l'effet de restaurer une meilleure égalité des chances. Elle profitait en outre à des partis déjà bénéficiaires de financements publics importants comme la CDU ou le SPD.

*b) Un jeu inégal entre petits partis et gros partis*

### **Les effets de seuil**

En Allemagne, le seuil de voix ouvrant droit au financement public direct est de 0,5 % pour les élections législatives, européennes ou régionales. Pour les élections régionales, 1 % est nécessaire pour les listes. En 2000, 18 formations ont pu bénéficier de cette aide. A titre de

---

<sup>271</sup> Explication donnée dans DOUBLET Yves-Marie, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 avril 1992 sur le financement des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, N°15, 1993, p. 665.

comparaison, l'absence de seuil en France a conduit à une inflation des candidatures aux législatives. Il semble donc qu'un seuil faible de 0,5 % aboutit à un nombre relativement modeste de bénéficiaires. Ce système permet à des partis ayant une faible audience électorale, mais des dons et cotisations importants, de toucher des sommes non négligeables. Ainsi, le parti GRAUE n'a récolté que 22.826,70 DM au titre du nombre de voix, contre 686.247,55 DM grâce au million de DM de dons et cotisations qu'il a pu recueillir. Au final, ce petit parti qui ne fait que 17 000 voix reçoit 515.928,75 DM de financement public direct à l'issue d'une élection.<sup>272</sup> Le seuil et le système de « matching fund » allemand assure donc un financement public assez important aux petites formations. Nous allons voir qu'en France, le seuil donnant droit au remboursement des dépenses de campagne est plus difficile à atteindre.

Pour un parti qui n'est pourtant pas parmi les plus petits comme les Verts, le pari des élections est souvent risqué : si le candidat dépense beaucoup d'argent et qu'il n'atteint pas les 5 %, cela peut le mener, lui et son parti, à la crise. Le trésorier des Verts de l'Isère explique ainsi que les élections législatives de 2002 ont été un gouffre financier pour son parti. Au local de Grenoble, ils disposaient d'un salarié à mi-temps pour assurer les permanences. A cause de la défaite électorale, ils ont du s'en passer.

*« Il y a eu une campagne sur la deuxième circonscription qui pour nous devait sans problème amener au remboursement, et où à 3 voix près nous n'avons pas fait 5%. On n'a pas fait nos 5% sur l'ensemble de la circonscription, on a fait 4.99%. On n'a pas été remboursé, donc on a eu des grosses dettes en interne, puisqu'on a fait appel auprès des militants. Cela nous a contraint à arrêter le fait qu'il y ait une permanence et on va peut-être s'en sortir, peut-être, en fin d'année. Donc on aura passé deux années sans présence salariée. »<sup>273</sup>*

La vie du groupe local a donc été ralentie. L'absence de permanence retire la visibilité locale et une bonne partie du lien que le parti peut entretenir avec la population. Des citoyens cherchant des informations sur les Verts n'ont pas pu être reçus. Le sacrifice a donc été important : *« Il nous a semblé nécessaire qu'on sorte très vite de la situation financière dans laquelle on s'était placé par le mauvais résultat des élections d'avril 2002, les fameuses. On n'a pas été les seuls dans ce cas là, mais on s'est retrouvé dans une situation financière telle*

<sup>272</sup> Données issues du site Internet du Bundestag : [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/datab/finance/final\\_determ\\_gen.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/datab/finance/final_determ_gen.html)

<sup>273</sup> Entretien avec M. Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère.

qu'on a préféré prendre des solutions drastiques pour essayer de s'en sortir »<sup>274</sup>. Cette situation est d'autant plus difficile à accepter que leur score était très proche des 5 %, et que le parti écologiste est aujourd'hui assez implanté dans la vie politique pour faire valoir son sérieux. D'autres partis, moins bien implantés que les Verts dans l'électorat, ont plongé dans le rouge après les législatives de 2002. Cela oblige les petites formations à mettre en place des stratégies. Par exemple, le mouvement CPNT de l'Isère, n'a pas voulu présenter de candidats aux élections régionales de 2004 :

*« Avec ce nouveau mode de scrutin, on n'était pas sûr de faire 5%, et de toute façon on ne pouvait pas avoir de conseiller régional. On a fait un calcul approximatif, ça nous coûtait 80 millions de centimes de francs, grosso modo pour la région Rhône-Alpes. Il fallait donc qu'on trouve 80 millions de centimes, ce qui n'est pas une bagatelle. Ce qui fait qu'on n'a pas pu partir, parce que ce système là nous a effacé purement et simplement. »*<sup>275</sup>

Le seuil des 5 % permettait aux listes de fusionner au second tour. Il ouvrait également droit au remboursement. Or, cette campagne aurait coûté trop cher à CPNT qui n'aurait pas pu avoir d'élus du fait du mode de scrutin. En Rhône-Alpes, ce mouvement n'était donc pas présent aux élections régionales pour des raisons essentiellement financières. Les chasseurs ont préféré privilégier les élections européennes, notamment en raison d'un seuil de 3 %. La taille des circonscriptions est plus grande, mais le mouvement prévoit de limiter les dépenses :

*« On sait qu'on a des fonds qui proviendront du mouvement, mais les fonds, il faut les partager sur l'ensemble de la France, donc on a beau faire beaucoup d'économies, ça coûte très cher. De toute façon, en espérant être remboursé, même si on fait un emprunt qui serait cautionné par le mouvement, nous allons toujours nous en tenir au strict minimum pour être remboursé intégralement. »*<sup>276</sup>

La question financière est centrale pour les formations qui ignorent si elles vont dépasser le seuil. Cela peut conditionner des alliances. Ainsi, si les raisons de l'alliance Lutte Ouvrière – LCR aux élections régionales sont avant tout politiques, atteindre 5 % est plus facile à deux que tout seul ... Pour la LCR de l'Ain, cette alliance n'a pas payé, « Dans 5 ou 6

---

<sup>274</sup> Ibid.

<sup>275</sup> Entretien avec M. Robert, président du mouvement CPNT de l'Isère.

<sup>276</sup> Ibid.

*régions, on n'a pas fait 5%. Financièrement, c'est une catastrophe quand même : on ne sera pas remboursé, pratiquement nulle part. Alors on a fait la campagne a minima »<sup>277</sup>.*

### **Un accès quasi impossible aux plus grosses mannes de financement public**

Cette caractéristique concerne la France, dans le sens où la deuxième fraction de l'aide publique revient aux partis représentés au Parlement en fonction du nombre de sièges. Les fonds des groupes parlementaires ou les indemnités des députés sont aussi plus accessibles aux partis établis. Néanmoins, la situation allemande est beaucoup plus tranchée : la présence au Bundestag ouvre la porte à des financements publics considérables. Ceux qui n'y pénètrent pas se voient privés des plus grosses mannes du financement public.

En effet, il ne faut pas oublier qu'une fondation politique, qui rapporte, on l'a vu, beaucoup d'argent public, ne peut être créée que si elle est désignée comme « amie » par un parti constituant un groupe au Bundestag pendant deux législatures consécutives. Ajoutons à cela les fonds drainés par les groupes parlementaires, décidés dans la plus totale opacité et sans le moindre contrôle sérieux. Nous avons suffisamment insisté sur le poids de ces financements publics indirects, en deuxième partie, pour constater qu'en Allemagne les partis non représentés au Parlement n'existent pas, ou alors au seul niveau régional. Une telle différence entre les partis dans et hors de l'assemblée fédérale ne peut que consolider, à défaut d'instituer, les positions acquises. Nous avons pu voir par ailleurs avec les Verts que l'entrée au Bundestag, et ainsi dans le « cartel » garantit pratiquement à un parti d'assurer sa survie financière.

Ainsi, il apparaît que le financement public n'a pas été fait en faveur des petites formations, il bénéficie avant tout aux partis établis. Cependant, l'exemple des Verts a montré que lorsqu'un parti dépasse un certain seuil, ici celui de la représentation parlementaire, il a droit à certains avantages qui lui offrent une sécurité financière beaucoup plus grande. Le financement public peut l'accompagner dans cette ascension.

En Allemagne, comme en France, les systèmes de discrimination positive n'ont été au mieux que de la poudre aux yeux.

---

<sup>277</sup> Entretien avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

Il faut souligner la difficulté de prédire les effets des seuils. En Allemagne, un seuil assez faible n'a pas mené à la multiplication des petites candidatures, alors qu'en France, c'est ce qui s'est passé en l'absence de seuil. En outre, pour bon nombre d'observateurs comme Yves-Marie Doublet ou Bernard Dolez, instaurer un seuil même de 1 % ne serait nullement dissuasif pour les « faux » partis de se présenter. Le seuil de 5 % ouvrant droit au remboursement des frais de campagne est une donnée capitale pour les petites formations, alors que c'est une formalité pour les grandes. Cela a un effet certain sur la campagne.

Ces exemples montrent que si les lois ne mettent pas des barrières insurmontables sur le chemin des petits partis, elles se montrent plus généreuses envers ceux qui ont déjà une représentation parlementaire.

## ***2/ Les effets sur la place des partis dans le système politique : entre l'Etat et la société civile***

Une des caractéristiques du parti cartel est de s'éloigner de la société civile pour se rapprocher de l'Etat. Nous examinerons donc si les lois de financement tendent à transformer les partis en « agences semi-étatiques » d'une part, et à les rendre indépendants des citoyens d'autre part.

### **1- Les partis, « agences semi-étatiques » ?**

Dans la théorie du parti cartel, les représentants des grandes formations politiques deviennent peu à peu des « agents de l'Etat ». En effet, pour Katz et Mair les grands partis disposent des moyens de l'Etat, comme les médias, comme jamais auparavant. Les partis intègrent l'Etat à tel point que les auteurs parlent d'agences semi-étatiques. Cette « interpénétration » entre le parti cartel, composé de l'ensemble des « grands » partis, et l'Etat, peut se mesurer de deux manières. D'une part, il faut se demander si les partis sont dépendants financièrement de l'Etat, d'autre part, il faut examiner si l'Etat contrôle les subventions octroyées et les utilisateurs. Nous serons alors en mesure de dire si les partis se sont effectivement rapprochés de l'Etat au point de devenir les agences semi-étatiques dont parlent Katz et Mair.

Tout d'abord nous nous pencherons sur ce double aspect : financement – contrôle qui caractérise les relations entre les partis et l'Etat, puis nous nous demanderons si cette évolution est réversible.

#### A. Des partis à la fois dépendants et autonomes vis-à-vis de l'Etat

La comparaison entre la France et l'Allemagne permet ici de voir que deux cultures politiques différentes ont pu converger vers un même modèle. En effet, ce qui caractérise les partis établis allemands et français est une dépendance financière à l'égard de l'Etat, et leur grande liberté dans la gestion de ces ressources.

##### a) *Les partis sont dépendants de l'Etat*

#### **En Allemagne, une relation privilégiée entre partis et Etat dès 1949**

Comme nous avons pu le voir en première partie, le statut des partis est peu contraignant, et leur laisse une grande liberté, conformément à la Constitution. Néanmoins les contextes politiques ont mis les partis français et allemands dans des situations de départ très différentes.

Les partis allemands ont réussi à garder, en ce qui concerne leur financement, le double avantage de leur statut constitutionnel : ils sont à la fois dans et hors de l'Etat. Dès le départ, c'est « l'Etat des partis » qui caractérise le système politique allemand : « *La représentation proportionnelle elle-même, mais aussi le quasi-monopole de la présentation des candidats aux élections et le financement public font des partis politiques les éléments "porteurs" de l'Etat allemand* »<sup>278</sup>. On peut dire que les partis politiques sont les piliers de la démocratie allemande : « *l'article premier de la loi allemande de 1967 attribue aux partis un champ d'action si vaste, si exceptionnel dans les textes régissant les démocraties pluralistes, que la notion de Parteienstaat découle tout naturellement de sa lecture [...]* »<sup>279</sup>. La symbiose entre les trois grands partis allemands, CDU/CSU, SPD et FDP et l'Etat formait un terrain propice à l'instauration d'un financement public des partis. En effet, les partis allemands n'ont

<sup>278</sup> FROMONT Michel, *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, La documentation française, N°1.11, 1999. p. 2.

<sup>279</sup> GROSSER A. « La place des partis dans les institutions politiques », dans FROMONT Michel, op.cit. p. 45.

eu qu'à « se servir » dans les caisses de l'Etat qu'ils contrôlaient ensemble en même temps que le Bundestag. Pour ceux qui ont étudié le système de financement de la vie politique en Allemagne cette attitude est évidente : « *The parliamentary parties fall into the temptation to provide more and more subsidies. Because they control the source of public finance, parliament and the parties represented in it decide alone and in their own interest* »<sup>280</sup>. C'est aussi ce que dénonce vigoureusement Tiziano Balmelli : vu leur position dominante dans le système politique, les partis ont tout mis en œuvre pour s'arroger des subventions, contournant systématiquement les décisions de la Cour constitutionnelle, ou modifiant à leur avantage les propositions des commissions d'experts.

*« Lors de toute révision, paradoxalement le législateur en profita encore pour étendre et développer généreusement le soutien étatique aux partis politiques [...] les partis politiques n'ont retenu que les mesures adaptables à leur propre vision en la matière, exigeant toujours d'avantage de fonds publics à leur disposition. »*<sup>281</sup>

Ces accusations sont récurrentes, y compris chez Yves-Marie Doublet, pour qui « *cette législation reste plus imprégnée par le souci d'accorder des moyens aux partis que par l'ambition de garantir la sincérité de leurs comptes* »<sup>282</sup>. Les partis allemands, nous l'avons vu, sont de ceux qui coûtent le plus cher à leur Etat. Si le financement public direct augmente peu, ce n'est que l'arbre qui cache la forêt : le financement indirect des partis continue lui à s'accroître, et il est plus difficile à quantifier. L'indépendance des partis est assurée par la Constitution, mais mise en péril par le financement public.

### **En France, des partis moins implantés dans le système politique au début de la Cinquième République**

La situation initiale des partis français est presque l'opposée de celle de leurs homologues allemands. Comme nous l'avons vu plus tôt à propos du contexte politique et juridique dans lequel les lois de financement ont pu voir le jour, les partis politiques étaient

---

<sup>280</sup> « Les partis représentés au parlement succombent à la tentation de s'octroyer toujours plus de subventions. Parce qu'ils contrôlent la source du financement public, le parlement et les partis qui y siègent décident seuls, et dans leur intérêt propre » VON ARNIM Hans Herbert, "Campaign and Party Finance in Germany", GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p.202.

<sup>281</sup> BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg Suisse, 2001. p.253.

<sup>282</sup> DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*. p. 353.

les laissés pour compte de la Cinquième République. Le général De Gaulle avait fait en sorte qu'ils aient le moins de poids possible dans le système politique. C'est pour cela que la question de leur statut et par extension de leur financement, demeura longtemps sans réponse.

Malgré les précautions des fondateurs de la Cinquième, les partis politiques, nous l'avons vu, sont aujourd'hui incontournables dans le système politique. Les lois de financement ont sans doute contribué à ce rééquilibrage en faveur des formations politiques. Dès la loi du 11 mars 1988, ce sont les partis ou groupements politiques représentés à l'Assemblée qui peuvent bénéficier du financement public. Aujourd'hui, à la lumière de l'ensemble de la législation sur le financement de la vie politique, on peut dire que les partis, que De Gaulle voulait le plus éloignés possible de l'Etat, vivent à 90 % sur les fonds publics<sup>283</sup>.

Que les partis soient mis, au départ, au ban des institutions, où qu'ils soient les piliers du nouveau régime, revient pour la France et l'Allemagne à la même situation finale. En matière de financement, ils sont dépendants de l'Etat. La tendance au financement public des partis politiques s'observe ainsi dans des pays aux cultures politiques différentes. Il faut souligner de plus que la France est allée encore plus loin dans la financement public des partis. Proportionnellement à leur taille, ses formations politiques sont d'avantage « gâtées » que les partis allemands.

Cette comparaison montre que les lois de financement mises en place peuvent rapprocher les partis politiques de l'Etat, y compris dans un système politique où les formations partisans sont moins bien loties et ne disposent pas, dès le départ, de tous les pouvoirs pour puiser à leur guise dans les caisses publiques.

*b) Les contraintes de ce financement public ne pèsent pas sur eux*

Si Katz et Mair emploient l'expression d'agence « semi-étatique » à propos du parti cartel, c'est qu'il dispose des avantages des organes publics sans les « inconvénients ». En l'occurrence ici, les avantages sont les subventions publiques sans l'inconvénient tel que le contrôle du bon usage des fonds. A la lumière de l'étude des lois de financement en France et

---

<sup>283</sup> Estimation de Yves-Marie Doublet, entretien du 27 février 2004.

en Allemagne, les partis utilisent largement les fonds publics sans être soumis aux contrôles qui devraient accompagner ce financement.

En France, on a pu voir notamment que les associations reconnues d'utilité publique reçoivent des fonds, tout en faisant l'objet d'un contrôle : « *Vous avez des associations, non lucratives, caritatives, qui sont exactement dans la même situation, qui sont financées par des fonds essentiellement publics, l'emploi des fonds est vérifié par la Cour des comptes.* »<sup>284</sup> Or ce n'est pas le cas des partis politiques français. Ils ne sont soumis, depuis 1990, qu'au contrôle de la Commission des comptes de campagne et des financements politiques. Or si cette autorité administrative indépendante réalise un contrôle approfondi et minutieux des comptes de campagne des candidats, les comptes annuels des formations politiques font l'objet d'un contrôle beaucoup moins rigoureux. Nous avons pu analyser en détail plus haut les dispositifs de contrôle en France. Si ceux-ci se sont améliorés au fil des lois, ils demeurent lacunaires.

En Allemagne, le système allemand ne doit son frêle équilibre entre subventions et contrôle qu'à la vigilance et l'interventionnisme de la Cour constitutionnelle fédérale. Celle-ci seule a représenté un contrôle effectif sur la législation allemande, non sans mal : « *les partis et le législateur ont constamment essayé d'entraver la concrétisation des principes juridiques fixés par la Cour constitutionnelle, en exploitant la moindre brèche, voire même en allant au-delà des limites posées par les juges de Karlsruhe* »<sup>285</sup>.

Le système de contrôle est faible en Allemagne : la transparence a incontestablement progressé mais elle reste incomplète, le contrôle par une autorité politique des comptes des partis est lui aussi partiel. Néanmoins, quelques jalons ont été posés pour les partis politiques. Ainsi, Pour Hans Herbert Von Arnim, on peut mesurer cette action bénéfique de la CCF en comparant avec l'opacité totale qui régit les finances des fondations politiques et des groupes parlementaires, sur lesquelles la Cour n'est jamais intervenue : « *In the financing of the party groups and foundations, there is an obvious deficit of transparency and control on the one hand and luxurious financing and explosive growth of public funding on the other hand* »<sup>286</sup>.

<sup>284</sup> Yves-Marie Doublet, entretien du 27 février 2004.

<sup>285</sup> BALMELLI Tiziano, op.cit. p. 252-253.

<sup>286</sup> « En ce qui concerne le financement des groupes parlementaires et des fondations, d'un côté il y a déficit manifeste de transparence et de contrôle, de l'autre un luxueux financement et une augmentation explosive des fonds publics. » VON ARNIM Hans Herbert, "Campaign and Party Finance in Germany", GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p. 212.

Il apparaît clairement que les contrôles institués ne sont pas à la hauteur des fonds publics mis en jeu.

#### B. Une tendance irréversible ?

Nous avons donc pu constater que le terme d'agence semi-publique sied aux partis allemands et français qui participent régulièrement au Gouvernement. Les petits partis, ou les partis dits hors système, profitent également du financement public et de la faiblesse des contrôles, même si les partis du cartel en tirent l'avantage particulier de maintenir leurs finances à un niveau toujours supérieur. Si cette tendance décrite par Katz et Mair existe, elle ne semble pas forcément irréversible. La comparaison entre la France et l'Allemagne nous permet d'envisager l'évolution possible de la situation actuelle.

Nous l'avons dit, s'il y a bien un pays sur la voie d'une éventuelle cartellisation de son système partisan, c'est bien l'Allemagne. Son système, fondé sur la coopération entre les partis dominants et sur un financement public ancien et prépondérant, présente en effet les conditions idéales de formation du parti de cartel. Pour ces raisons, « *we estimate that the process is likely to be most developed in countries such as Germany [...] »*<sup>287</sup>.

Pourtant, en ce qui concerne « l'étatisation » des partis à travers leurs finances, la tendance semble s'inverser avec la réforme de 1994, qui fait suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 9 avril 1992. Comme nous l'avons vu, la nouvelle loi établit un financement public calculé en fonction du nombre de voix obtenues pour les élections au Bundestag, aux Landtag et au Parlement européen, mais aussi en fonction des dons et cotisations reçues. De plus, un double plafond est mis en place pour empêcher que la part du financement public n'augmente indéfiniment. Pour Yves-Marie Doublet, « *cet arrêt devrait avoir concrètement pour effet de contraindre les partis à se tourner d'avantage vers les bailleurs de fonds privés »*<sup>288</sup>.

<sup>287</sup> « Nous estimons que ce processus a d'autant plus de chances de se développer dans des pays tels que l'Allemagne [...] » KATZ Richard, MAIR Peter, « Changing models of party organization and party democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol 1, N°1, 1995. p. 17.

<sup>288</sup> DOUBLET Yves-Marie, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 avril 1992 sur le financement des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, N°15, 1993. p. 665.

On assiste donc en Allemagne à un léger retournement de situation. Il ne faut pas le surestimer du fait que les partis allemands sont toujours très liés à l'Etat, financièrement et institutionnellement ; mais la volonté du juge, transmise au législateur, de limiter l'accroissement du financement public direct et de le lier au financement privé, incite à penser que la tendance à « l'étatisation » du financement des partis n'est pas inéluctable. Il semble même possible d'inverser la situation.

La France a beaucoup de retard par rapport à l'Allemagne sur la question du financement des partis politiques. Si les partis présentent en effet au fil des lois les caractéristiques d'agences « semi-étatiques », la situation paraît-elle irréversible ?

Avec la loi de 1995, la France franchit au même moment que l'Allemagne une étape importante, mais dans un sens opposé. En effet, alors que l'Allemagne ramène les partis vers le financement privé, la réforme française les en écarte, en interdisant tout financement par les personnes morales autres que les partis eux-mêmes. La France garde donc le cap sur le financement public, la part de ce dernier augmentant encore dans les ressources des partis à partir de 1995. Malgré tout, pour certains observateurs, cette interdiction a été prise sous le feu des scandales politico-financiers qui perduraient. Il fallait envoyer un signal fort à l'opinion publique. La plupart des formations politiques ont considéré positivement cette mesure, que le juriste Yves-Marie Doublet considère comme une erreur. Elle convient aux petits partis comme CPNT qui reçoivent peu de fonds des personnes morales, et aux partis de gauche, traditionnellement moins aidés par les entreprises. « *On a très peu de patrons qui nous financent* »<sup>289</sup> explique le trésorier de la LCR de l'Ain en souriant.

Mais les partis de droite sont également persuadés du bien fondé de cette loi, L'UMP s'en félicite : « *C'est une bonne chose cette loi, c'est normal. Ce n'est pas le rôle d'une personne morale [de financer les partis], c'est le rôle des citoyens. Chacun son rôle* »<sup>290</sup>. L'ancien trésorier du Front national du Rhône affiche le même point de vue : « *Je trouve que cette loi sur le financement des partis à quand même été la bienvenue parce qu'il y avait trop d'abus* »<sup>291</sup>.

Pour la plupart d'entre eux, cette interdiction du financement par les entreprises était une purge nécessaire. La classe politique française était trop imprégnée par la corruption et les financements occultes pour assainir les pratiques. « *Tout ça il fallait l'arrêter dans la culture.*

<sup>289</sup> Entretien avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

<sup>290</sup> Entretien avec M. Gros, trésorier de l'UMP de l'Isère.

<sup>291</sup> Entretien avec Joseph Ledant, ancien trésorier du FN du Rhône.

*Une fois que la culture sera passée, je ne sais pas dans 10 ans ou 15 ans ... peut-être qu'il faudra autoriser les personnes morales à ré-intervenir, parce que les gens à ce moment là, ou la société, les acceptera dans d'autres conditions »<sup>292</sup>. Une mesure radicale s'imposait donc : « Il fallait bien couper court complètement à cette culture qui était en train de se mettre en place »<sup>293</sup>.*

Bien sûr, ce consensus des responsables politique masque des pratiques qui perdurent, comme la presse le souligne régulièrement. Chaque parti, petit ou grand, aurait ses propres ficelles pour augmenter les ressources<sup>294</sup>. La thérapie de choc a donc trouvé ses limites. Cela est d'ailleurs très regrettable : selon Yves-Marie Doublet, le législateur a emprunté une voie de non retour : « *la classe politique est coincée, elle ne peut pas revenir en arrière* »<sup>295</sup>, notamment parce que l'opinion publique ne tolérerait pas le retour des entreprises sur la scène du financement politique. D'un autre côté, les citoyens – contribuables voient d'un mauvais œil l'augmentation du financement public. La seule échappatoire est donc d'augmenter le financement public indirect : « *il y a d'autres formes de financement public qui sont moins apparentes, moins ostensibles, c'est l'aide aux groupes politiques dans les collectivités locales, les régions, les départements, les communes de plus de 100 000 habitants, ...* »<sup>296</sup>.

Avec cette loi de 1995, les partis ont donc augmenté leur dépendance à l'Etat. Ils semblent même en quelque sorte condamnés à continuer à accroître le financement public, ou à se livrer à des pratiques occultes.

Etant donné qu'on observe effectivement une dépendance des partis à l'Etat, accompagnée d'une grande liberté de gestion des fonds publics, l'analyse de Katz et Mair semble se confirmer. Les partis du cartel présentent des caractéristiques propres à des agences « semi-publiques ».

Cependant, alors que les partis allemands sont habitués à être fortement dépendants des subsides de l'Etat, la tendance semble s'inverser depuis 1994, où les fonds privés retrouvent une place importante. En France, en revanche, les partis politiques semblent pour longtemps

---

<sup>292</sup> Entretien avec M. Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère.

<sup>293</sup> Ibid.

<sup>294</sup> Voir notamment le dossier d'ELIAKIM, Philippe. « L'argent noir des politiques : ça continue ! », *Capital*, février 2004, n° 149, p. 76-95.

<sup>295</sup> Entretien avec Yves-Marie Doublet.

<sup>296</sup> Ibid.

condamnés à s'arrimer à l'Etat pour leur financement. Les partis français apparaissent d'autant plus des agences « semi-publiques » que leur lien avec la population est beaucoup plus ténu que chez leurs homologues allemands.

## 2- Des partis coupés de la société civile ?

*« Je vois l'abîme qu'il y a entre la course aux adhérents qu'il a pu y avoir il y a 40 ans, et ce qu'il y a maintenant. Maintenant ce n'est pas la préoccupation majeure des membres d'un parti. »*  
M.Oudjaoudi.<sup>297</sup>

Selon la théorie de Katz et Mair, le parti cartel se situe pour l'essentiel en dehors de la société civile. La société civile concerne l'ensemble des acteurs de la vie politique qui ne détient pas le pouvoir politique. Le parti cartel agit comme un courtier entre l'Etat et la société civile. D'où cette « crise » de légitimité que traverseraient les partis politiques, et leur éloignement vis-à-vis des citoyens. Les partis, intermédiaires entre le citoyen et l'Etat, ne susciteraient plus l'engagement partisan. L'adhésion étant un bon indicateur de cet éloignement entre les partis et la société civile, nous allons traiter de l'adhésion plutôt que de la participation électorale. Cette dernière est en effet moins liée au financement des partis.

De multiples facteurs peuvent influencer la coupure entre les partis et la société civile, appelée « crise » du politique. Les lois de financement ont leur rôle à jouer dans le sens où elles n'encouragent pas les partis à prendre racine dans la société. Elles les mettent à l'abri du financement privé, ou du moins rendent cette ressource moins cruciale pour les partis. C'est ainsi que le parti cartel serait indifférent au nombre de ses membres.

Il est vrai que l'on constate, depuis les premières lois de financements, une tendance à la diminution du nombre des adhérents dans les partis politiques. La chute de l'adhésion en France est très nette depuis le début des années 80, et semble assez continue. Elle affecte désormais toutes les grands forces politiques. La France a déjà peu de membres par rapport aux autres partis européens : 1% de la population de plus de 18 ans adhère à un parti politique<sup>298</sup>. Ce déclin semble aussi perceptible en Allemagne, même si le nombre d'adhérents reste très important. En même temps, on assiste à une augmentation de la part des ressources publiques dans les caisses de partis. Y a-t-il un lien entre ces deux phénomènes ? Nous verrons tout d'abord en quoi les règles du jeu en matière de financement ont pu provoquer ce déclin de l'adhésion, puis nous évoquerons les éléments qui nuancent cette corrélation.

<sup>297</sup> Entretien avec M. Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère.

<sup>298</sup> BRECHON Pierre, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999. p. 109.

## A. Les « affaires », puis le financement public : les citoyens mis à l'écart

Les partis politiques apparaissent privilégiés : ils ont semé eux-mêmes les graines de la crise de légitimité populaire. Il faut se rappeler que les lois de financement ont aussi été votées pour répondre au mécontentement populaire devant les affaires politico-financières et de corruption. La coupure avec les citoyens a pu se faire dans un premier temps avec les « affaires », par la suite, avec l'instauration d'un financement public devenu prépondérant.

### a) *Les partis apparaissent privilégiés par l'absence de règles*

S'il y a crise de légitimité des partis, elle a sans doute commencé avec les affaires. Comme nous avons pu le voir plus haut, les scandales qui ont éclaté en Allemagne et en France, ont contribué à décrédibiliser les partis politiques. En France, de nombreux facteurs se trouvaient réunis dans les années 80 et 90 pour provoquer le scandale :

*« [...] la révélation au grand public de faits qu'il ne soupçonnait pas, la montée en puissance du journalisme d'investigation et d'une magistrature plus indépendante et, peut-être et surtout, le contraste flagrant entre la rhétorique moralisante du P.S. et de son leader d'une part et les pratiques occultes du parti d'autre part. »<sup>299</sup>*

Avec la professionnalisation croissante des campagnes électorales, le Parti socialiste a besoin de beaucoup plus de ressources que ce que les militants peuvent fournir, et s'adonne à la corruption. Le discours moralisant du PS ne s'accorde pas avec les sommes considérables dépensées pour les campagnes. Le parti qui devait « changer la vie » succombe lui aussi au sirènes de la corruption. Cela a un effet dévastateur sur les socialistes : « *Le moment où les « affaires » sont arrivées au grand jour a sans doute été, en effet, celui où nous avons perdu le contact avec l'opinion qui se reconnaissait en nous* »<sup>300</sup>. La droite n'est pas non plus épargnée par les affaires.

Le fossé se creuse entre les citoyens et les partis, ce qui va directement inciter les dirigeants français à mettre en place des lois de financement.

<sup>299</sup> MENY Yves, « La décennie de la corruption », *Le débat*, n°77, novembre décembre 1993, p. 17.

<sup>300</sup> MOSCOVICI Pierre, « Le coût de la démocratie », *Le débat*, n°77, novembre décembre 1993, p. 4.

A la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, les partis politiques allemands sont comme les autres partis européens, en quête d'une nouvelle légitimité. Ils subissent des attaques convergentes concernant leur fonctionnement, leur financement et le comportement de leurs dirigeants. Comme nous l'avons vu, les affaires Flick et Nau auront un impact considérable sur l'image des partis, au point que certains croient la démocratie elle-même mise en péril. Ces crises vont servir de détonateur pour que le législateur mette en place des lois.

C'est là où l'Allemagne et la France se rejoignent : plutôt que d'opter pour une transparence et un contrôle accru des ressources, les partis établis vont opter pour un financement public sans entraves. En France, l'argument invoqué est celui du « coût de la démocratie »<sup>301</sup>. Les partis ne recourons plus à la corruption mais dans ce cas il n'y a qu'une solution, mettre en place un financement public pour compenser ce « manque à gagner ». Il n'est pas sûr que cette option ait rapproché les partis des citoyens.

L'instauration d'un financement public de la vie politique, dans les proportions que nous connaissons, a pu avoir des conséquences.

### **Les effets de la prépondérance du financement public**

Tiziano Balmelli est catégorique : « *l'exemple allemand montre bien qu'un financement public généreux et sans garde-fous peut totalement éloigner les élites des partis de la population* »<sup>302</sup>. Les élus oublient leur véritable mandat : former et exprimer la volonté populaire, ils évoluent dans leur propre système, les partis sont autonomes de la population. Le financement public les aurait conduit à ne plus se soucier de leurs membres ou de leurs électeurs. Nous avons vu en quoi les partis étaient largement dépendants du financement public. Voyons si nous pouvons dire aujourd'hui que les partis pourraient se passer de financement privé.

A travers l'étude du financement privé en Allemagne et en France, on a pu voir que les conceptions allemandes et françaises diffèrent. Le financement privé reste une ressource importante pour les partis allemands.

---

<sup>301</sup> MENY Yves, « La décennie de la corruption », *Le débat*, n°77, novembre décembre 1993, p. 17.

<sup>302</sup> BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg Suisse, 2001. p. 256.

La CDU est financée à 45 % par les cotisations. Ce pourcentage est seulement de 27 % pour le FDP. En ce qui concerne le SPD, « [il] compte d'abord sur les cotisations de ses adhérents. Entre 1983 et 1992, elles représentent en moyenne 50 % du total et même 62,5 % en 1992 »<sup>303</sup>. Les cotisations ne représentent que 10 à 20 % des ressources des Verts qui vivent essentiellement des contributions de l'Etat. Les dons des milieux d'affaires représentent moins de 10 % des ressources du SPD, moins de 20 % pour la CDU, environ 30 % pour le FDP. On voit donc que le financement privé n'est pas négligeable. De plus, avec la réforme de 1994, le financement public dépend en partie des fonds privés récoltés.

En France, la situation est différente : les partis sont traditionnellement faibles et la loi bride sévèrement le financement privé, comme nous avons pu le voir plus haut. Interdiction des dons des personnes morales et plafonnement des dons des personnes physiques peuvent expliquer cette moindre part des dons. Ceux-ci ont tout de même une importance particulière au niveau local des appareils partisans. Ainsi, le trésorier des Verts de l'Isère affirme que 40 % des ressources du groupe local viennent des cotisations, ce qui représente la plus grosse manne<sup>304</sup>. La Ligue communiste révolutionnaire de l'Ain fonctionne essentiellement sur les cotisations<sup>305</sup>. Il apparaît que les petites formations dépendent d'avantage du financement privé. Si l'Union pour un mouvement populaire de l'Isère vit essentiellement sur les cotisations des adhérents, c'est parce qu'une grande partie des cotisations lui revient. Sur 25 euros de cotisation, seulement 5 euros vont au national. Comme l'Isère abrite une fédération importante de 4.500 adhérents en 2004, les adhésions lui rapportent 85.000 euros<sup>306</sup>. Les aides publiques servent intégralement au niveau national. Les partis politiques établis comme l'UMP ou le PS pourraient sans doute se passer plus facilement de leurs ressources dues au financement privé.

Il ne faut pas oublier en outre qu'en prenant en compte toutes les formes de financement public, direct et indirect, Yves-Marie Doublet estime que les partis allemands et français sont dépendants à 75 % pour les premiers, 90 % pour les seconds de l'aide étatique. A cet égard, le poids du financement privé est négligeable. Le véritable intérêt du financement privé, surtout en France, réside aujourd'hui d'avantage dans le fait qu'il apporte une légitimité. Ainsi, les dons sont encouragés par des déductions fiscales, qui combine aide publique, puisque le don est en partie remboursé par l'Etat, et légitimité puisque le don vient d'une personne privée.

<sup>303</sup> WAHL Alfred, *Les forces politiques en Allemagne, 19<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup> siècle*, Armand Colin, Paris, 1999. p.277.

<sup>304</sup> Entretien avec M. Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère.

<sup>305</sup> Entretien avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

<sup>306</sup> Entretien téléphonique avec M. Gros, trésorier de l'UMP Isère.

## les adhérents ne contrôlent pas le financement des partis

Outre le fait que le financement privé a tendance à devenir marginal avec l'augmentation du financement public, il faut souligner un autre aspect. Les partis établis auraient voté des lois en matière financière qui les mettent à l'abri du contrôle des citoyens. C'est le sentiment qu'en matière de financement, les partis s'entendent d'avantage entre eux qu'avec les adhérents. Hans Herbert Von Arnim s'interroge ainsi sur cette totale absence de contrôle en Allemagne. La même remarque pourrait convenir à la France :

*« But what influence can the citizen exercise with a ballot when the parties are united (or almost united) by means of agreements among the party group leaders, the party treasurers or even the party chairmen to form a kind of grand coalition in question of party finance [...] ? [...] The established parties have been able to make themselves largely independent of the people in the area of public party finances. »<sup>307</sup>*

Les partis s'éloignent de leurs adhérents et par extension de la société civile, par le fait que ces derniers n'ont aucune emprise sur les sanctions qui peuvent être infligées à leur parti en cas de faute. Ainsi, Jean Cotteret explique qu'en France, les partis sont soumis à un véritable droit des affaires. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est leur registre du commerce en même temps que leur juge de première instance. Leurs bilans sont soumis à des experts comptables agréés. Ainsi, les sanctions sur les irrégularités des comptes échappent aux militants. *« lesquels ne sont, tout compte fait, que des actionnaires minoritaires »<sup>308</sup>*. Il rappelle ainsi qu'en 2001 les cotisations des adhérents représentent 8 %, 13 % et 5 % des budgets du RPR, du PS et du FN. Avec les lois de financement de la vie politique, les partis se sont transformés, selon l'auteur, en des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat et les « actionnaires minoritaires » que sont les adhérents n'auraient qu'un rôle de participation financière minimale. Les contrôles institués

<sup>307</sup> « Mais quelle influence peut exercer le citoyen avec un bulletin de vote quand les partis sont unis (ou presque) par des accords passés entre les leaders des groupements politiques, les trésoriers des partis, ou même les présidents des partis, pour former une sorte de grande coalition sur la question du financement des partis [...] ? [...] Les partis établis ont été capables de se rendre eux-mêmes en grande partie indépendants du peuple dans le domaine du financement public des partis. » VON ARNIM Hans Herbert, "Campaign and Party Finance in Germany", GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000, p. 202.

<sup>308</sup> COTTERET Jean-Marie, EMERI Claude, *Le marché électoral*, Paris, Michalon, 2004, p. 98.

et la manière dont ont été prises les mesures d'encadrement du financement de la vie politique auraient ainsi directement provoqué cette situation.

b) *Une corrélation entre financement public et adhésions à nuancer*

La notion même de déclin de l'adhésion peut être remise en cause, au regard des chiffres. Jon Pierre, Lars Svåsand, et Anders Widfeldt remettent en cause le fait que le financement public ait un lien quelconque avec le déclin de l'adhésion. Ainsi, ils comparent l'évolution de l'adhésion avant et après l'instauration de financement public, dans plusieurs familles politiques en Europe. Les conservateurs, qui perdaient déjà des membres avant le financement public, continuent à en perdre après. Les partis chrétiens-démocrates gagnent des membres avant comme après la mise en place de cette mesure. Ainsi, selon les auteurs, « *there is no real support for the argument that public subsidies interfered in the organic development of the parties by reversing a decline in membership* »<sup>309</sup>. Leur étude comprend les partis de l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume Uni et les Etats-Unis. Nous allons nous pencher sur les cas précis de la France et de l'Allemagne.

**En Allemagne : un déclin relatif de l'adhésion sans lien apparent avec l'instauration du financement public**

Si on constate une diminution des membres dans les partis français, ce déclin est très relatif, voire inexistant, pour les formations allemandes. Pourtant, c'est en Allemagne que le financement public est quantitativement le plus important, et le plus ancien. Depuis 1954 les partis peuvent compter sur les subsides de l'Etat. Si le financement public avait un effet si négatif sur l'adhésion, les partis allemands seraient donc proportionnellement plus désertés que les formations françaises. Or les chiffres ne semblent pas indiquer un tel déclin.

---

<sup>309</sup> « On ne peut réellement soutenir l'argument selon lequel les subventions publiques influencent le développement organique des partis en inversant le déclin de l'adhésion. » PIERRE Jon, SVÅSAND Lars, WIDFELDT Anders, « State Subsidies to Political Parties : Confronting Rhetoric with Reality », *West European Politics*, vol. 23, N°3, juillet 2000. p. 18.

<b>Année</b>	<b>Nombre de membres de la CDU</b>
<b>1967</b>	286 000
<b>1970</b>	329 000
<b>1973</b>	457 000
<b>1976</b>	652 000
<b>1979</b>	683 000
<b>1982</b>	719 000
<b>1985</b>	719 000
<b>1988</b>	693 000
<b>1991</b>	757 000 dont 111 000 à l'Est
<b>1993</b>	685 000 dont 84 000 à l'Est

**Tableau 19** Le nombre de membres de la CDU de 1967 à 1993.<sup>310</sup>

A partir de 1969, la CDU devient un parti de militants, le nombre de membres ne cesse de croître jusqu'au milieu des années 1980. Avec la réunification, le nombre augmente sensiblement au début des années 1990. Aujourd'hui on peut plutôt parler de stagnation.

<b>Année</b>	<b>Nombre de membres du FDP</b>
<b>1969</b>	58 750
<b>1970</b>	57 000
<b>1973</b>	63 000
<b>1976</b>	79 000
<b>1979</b>	83 000
<b>1982</b>	71 000
<b>1985</b>	66 000
<b>1988</b>	64 000

**Tableau 20** Le nombre de membres du FDP de 1969 à 1988.<sup>311</sup>

<sup>310</sup> Données issues de WAHL Alfred, *Les forces politiques en Allemagne, 19<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup> siècle*, Armand Colin, Paris, 1999, p. 287.

<sup>311</sup> Ibid. p. 304.

Le FDP n'est pas un parti de masse, ce que reflètent ses finances. Les entreprises sont les principaux donateurs. Ses membres sont beaucoup moins nombreux que pour la CDU ou le SPD. Leur nombre augmente jusqu'à la fin des années 1970, puis à tendance à diminuer ou à se stabiliser depuis lors.

Les Grünen enregistrent une forte progression de 1980, avec 18.000 membres à la fondation du parti, à 42.000 en 1987. Depuis, on peut parler de stagnation autour de 40.000 adhérents dans les années 1990.

Le SPD est le seul parti à connaître un déclin durable. Il réunit 1.022.000 membres en 1976, ce qui constitue son record. Ce nombre n'est plus que de 801.000 en 1995. Le déclin est donc réel, mais relatif. C'est ce qu'affirme également Yves-Marie Doublet, pour qui le relatif déclin des partis allemands n'est pas à imputer au système de financement :

*« Prenons l'exemple Allemand, les partis politiques comme les syndicats subissent une désaffection, c'est-à-dire qu'il y a de moins en moins de membres. Cela dit ce sont encore des organisations extrêmement puissantes. Les deux grands partis politiques en Allemagne, c'est 800.000 membres. »<sup>312</sup>*

Le seul fait que les syndicats soient aussi touchés par cette désaffection tend à prouver que les dispositifs d'encadrement du financement de la vie politique n'ont qu'une influence marginale. Tout juste observe-t-on une stagnation des membres, plutôt tardive par rapport aux lois de financements.

### **En France, une relation entre financement et adhésion difficile à établir**

En France, les partis politiques sont traditionnellement beaucoup plus faibles que leurs homologues allemands. Si leur déclin apparaît plus important, il faut le nuancer. En effet, les données disponibles sont rares : les partis n'étant pas enclins à afficher leur nombre de membres, ou ayant tendance à le gonfler quand on les interroge. C'est pourquoi il faut manier les chiffres suivants avec prudence.

En 1990, le PS a annoncé 180.000 membres. Ce chiffre a chuté de près de 50 % dans la première partie des années 1990 : en 1995, ce nombre s'élève à 113.118 seulement<sup>313</sup>. En

<sup>312</sup> Entretien avec Yves-Marie Doublet.

<sup>313</sup> Ces données concernant les partis politiques français sont issues des annonces des partis politiques. Pour le Parti socialiste, c'est au cours des grands congrès que le nombre d'inscrits (donc celui des adhérents) pour les votes a pu être communiqué. ANDOLFATTO Dominique, « Les adhérents : une ressource réévaluée », ANDOLFATTO Dominique, GREFFET Fabienne, OLIVIER Laurent, *Les partis politiques, quelles perspectives ?* L'Harmattan, Paris, 2001. p102-105.

1999 près de 118.000 membres étaient revendiqués, « *le potentiel militant [...] apparaît donc stagnant, voire déclinant* »<sup>314</sup>.

Année	Nombre de membres PS
1990	180 000
1995	113 118
1996	92 793
1997	111 965
1998	112 400
1999	118 694

Tableau 21 Le nombre de membres du PS de 1990 à 1999.

Pour le RPR, le nombre de membres semble être passé de 200.000 adhérents en 1992 à 82.000 en 1998<sup>315</sup>. Avec la création de l'UMP en 2002, ce total a mécaniquement augmenté. D'après le trésorier de l'UMP de l'Isère, le grand parti de la droite compterait entre 150.000 et 160.000 membres actuellement<sup>316</sup>.

Le Parti communiste serait un des plus gros partis français en terme d'adhérents, malgré l'importante désaffection qu'il a subi depuis les débuts de la Cinquième République. On estime à 150.000 ses adhérents<sup>317</sup>.

Les Verts, qui sont apparus et ont progressé avec le financement public, ont vu leurs effectifs augmenter : « *en une dizaine d'années les effectifs des Verts – estimés à quelques 5.000 au début des années 1990 – ont doublé* »<sup>318</sup>.

De manière générale, on peut dire qu'en France, l'engagement partisan n'a jamais été aussi faible depuis les années 50. Le trésorier des Verts de l'Isère a cette impression : « *pour tous les partis politiques la partie adhésion est une partie qui s'est restreinte en quarante ans* »<sup>319</sup>. Là aussi, le phénomène de déclin de l'adhésion n'a pas commencé avec les lois de financement. La faiblesse des partis politiques français les caractérise d'ailleurs depuis leur naissance. Les citoyens français n'ont jamais été très enclins à adhérer aux partis politiques. Il

<sup>314</sup> Ibid. p. 103.

<sup>315</sup> Toujours d'après les données récoltées par ANDOLFATTO Dominique.

<sup>316</sup> Entretien avec M. Gros, trésorier de la fédération de l'UMP de l'Isère.

<sup>317</sup> Donnée fournie par ANDOLFATTO Dominique, op.cit. p. 106.

<sup>318</sup> Ibid. p. 107.

<sup>319</sup> Entretien avec M. Oudjaoudi, trésorier du groupe local des Verts Isère.

apparaît donc difficile, dans ce contexte, d'attribuer un rôle au financement public dans la désaffection que l'on observe depuis les années 1950. Si les citoyens ont tendance à laisser la politique à d'autres qu'eux, ce fait ne peut être expliqué par la variable du financement. De plus, les lois étant relativement récentes, il est délicat de tirer des conclusions. Tout ce que l'on peut affirmer, c'est que les dispositifs d'encadrement du financement de la vie politique n'ont pas incité les citoyens à participer d'avantage à la vie partisane.

Il faut préciser que si Katz et Mair constatent un éloignement des partis avec les citoyens, ils évoquent une transformation du militantisme, et non une disparition. Les membres des partis n'ont plus le même rôle du fait des nouvelles technologies de communication. Les dirigeants peuvent s'adresser directement aux citoyens à travers les médias. Le militantisme est plus individuel, plus atomisé. Le membre communique avec son parti par courrier postal ou électronique plutôt que durant les réunions. Dominique Andolfatto rejoint cette analyse en disant qu'aujourd'hui « *il s'agit de renouer avec la société civile, de montrer que les partis jouent le jeu de la délibération, de l'interactivité, de la transparence, conformément aux préceptes de la "société de communication"* »<sup>320</sup>. Il constate que « *les adhérents se révèlent comme un nouvel élément de stabilité des partis dans le système politique et un moyen de légitimation des orientations qui sont prises* »<sup>321</sup>. Nous n'irons pas plus avant dans ce domaine qui concerne plus l'organisation partisane que le système de partis lui-même. Néanmoins, dans le cadre de notre étude, il n'est pas interdit de penser que les systèmes de financement de la vie politique ont accompagné ces transformations de la place du militant dans le parti.

La crise de légitimité populaire que traversent les partis n'est pas la conséquence des lois de financement. Nous avons vu qu'elle peut en être la cause : ce sont les « affaires » qui ont eu l'impact le plus néfaste sur l'opinion publique dans les années 70, 80 et 90. Les lois de financement sont avant tout une réponse à ce mécontentement populaire. Elles devaient rassurer les électeurs en même temps qu'assurer aux partis les moyens de ne plus recourir aux fonds occultes. Sur ce point, la France s'est sans doute inspirée du système allemand. Si elles

---

<sup>320</sup> ANDOLFATTO Dominique, GREFFET Fabienne, OLIVIER Laurent, *Les partis politiques, quelles perspectives ?* L'Harmattan, Paris, 2001. p. 101.

<sup>321</sup> Ibid. p.100-101.

rendent les partis moins dépendants du financement privé, elles ne les rendent pas indépendants des citoyens eux-mêmes, dont la participation est toujours source de légitimité. La phrase du trésorier des Verts de l'Isère, située en introduction, peut par ailleurs suggérer que les partis étant financés principalement par l'Etat, la « course aux adhérents », si elle n'a pas disparu, a du moins changé de forme.

On peut par ailleurs noter qu'en Allemagne, le système de financement peut s'avérer un moyen de rapprochement entre les partis et les citoyens. Le système des « matching funds » permet de garder le contact. A défaut d'être une cause directe de l'éloignement entre les partis et les citoyens, les règles de financement seront peut-être celle du rapprochement.

### **3/ Les limites de l'hypothèse du parti cartel**

L'hypothèse du parti cartel a fait l'objet de nombreuses critiques, tant sur la méthode que sur le fond. Elles apportent un autre éclairage sur la variable du financement de la vie politique, c'est pourquoi nous allons étudier les principales.

Ainsi, la théorie de Katz et Mair pâtit des difficultés inhérentes à l'analyse de l'impact des lois de financement, ensuite elle subit des critiques sur le fond.

#### **1- La difficile mesure de l'impact des lois de financement**

*« Although there are now few countries without some form of public subsidy to political parties, assessing the precise effects of party subsidies is not an easy task<sup>322</sup> »*  
Jon PIERRE, Lars SVÅSAND, Anders WIDFELDT.

Commentaire [11]:

#### **A. Les problèmes liés à l'analyse : le poids de la variable du financement**

Le problème de l'analyse est celui rencontré par toutes les recherches en sciences sociales. L'étude de l'impact du financement de la vie politique sur le système partisan est difficile à mesurer : comment être sûr que le financement a un lien avec les changements constatés ? Cette étude prend en effet le risque que la variable du financement joue de

<sup>322</sup> « Bien qu'il y ait aujourd'hui peu de pays sans forme de financement public des partis politiques, évaluer les effets précis de ces subsides aux partis n'est pas une tâche facile. » PIERRE Jon, SVÅSAND Lars, WIDFELDT Anders, « State Subsidies to Political Parties : Confronting Rhetoric with Reality », *West European Politics*, vol. 23, N°3, juillet 2000. p. 12.

manière marginale sur celle du système de partis. D'autres facteurs peuvent avoir des effets jugés plus significatifs qui permettent d'ordinaire aux chercheurs d'écarter cette variable indépendante.

La place accordée au financement des partis dans les ouvrages est souvent réduite. Ainsi, dans celui d'Arthur Gunlicks<sup>323</sup>, Peter Lösche s'interroge sur le lien entre pétrification du système et financement de la vie politique. Sa partie intitulée « *Ossification ?* »<sup>324</sup> s'étale sur moins de deux pages. Il répond à la critique faite aux modes de financement en Allemagne et aux Etats-Unis, qui affirme qu'ils figent le système partisan. Sans avoir réellement argumenté, l'auteur écrit « *“Ossification” in the United States and Germany does not seem to be a result of campaign and party financing* »<sup>325</sup>. La question semble déjà tranchée : si les lois de financement ont un impact, il est mineur et négligeable.

D'autres variables sont alors évoquées pour expliquer les évolutions des systèmes de partis : les modes de scrutin par exemple. Autre variable « technique », puisqu'elle régit les règles du jeu électoral, celle des modes de scrutin est longtemps passée pour déterminante des systèmes politiques. Maurice Duverger<sup>326</sup> a établi en 1951 que le système électoral détermine d'une certaine manière le système partisan. Le scrutin majoritaire à un tour conduirait au bipartisme, tandis que le scrutin majoritaire à deux tour et la proportionnelle conduiraient au pluralisme. Or, par la suite, ces lois ont été discutées. Pierre Bréchon<sup>327</sup> affirme lui que les modes de scrutin ont peu d'impact sur la constitution des systèmes partisans et sur la répartition du vote des électeurs. Il est plus un effet du système de partis qu'une cause. Les variables les plus évidentes n'ont donc pas forcément l'impact qu'on leur prête. Cet exemple montre également la difficulté que l'on rencontre en science sociale pour établir les causes et les conséquences d'un phénomène.

D'autres variables peuvent être évoquées pour expliquer le système partisan, comme le comportement électoral. La désaffection des citoyens aurait des impacts plus nets sur les

<sup>323</sup> GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000.

<sup>324</sup> LÖSCHE Peter, “Problems of Party and Campaign Financing in Germany and the United States – Some Comparative Reflections”, GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. p. 227.

<sup>325</sup> « L'ossification aux Etats-Unis et en Allemagne ne semblent pas résulter du financement des campagnes et des partis. » Ibid. p. 228.

<sup>326</sup> DUVERGER Maurice. *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

<sup>327</sup> BRECHON Pierre, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999. p.41-43.

effectifs partisans. Pour Ruud Koole, la volatilité électorale a par exemple directement favorisé l'émergence de nouveaux courants<sup>328</sup>.

Les trésoriers des partis eux, insistent plus sur l'impact des médias, qui est déterminant pour une campagne. M. Gros s'insurge contre le *Dauphiné Libéré*, qui à Grenoble a fait selon lui la promotion du député et maire socialiste pendant un an. S'il admet qu'ailleurs, ce sont des élus de son parti qui profitent du favoritisme de la presse locale, il le condamne<sup>329</sup>. Ce constat est sensiblement le même pour les responsables du mouvement CPNT, messieurs Robert et Luchaire, qui ressentent une grave atteinte à l'égalité des chances.

*« Les petits partis ont des difficultés avec les médias. Il faut dire ce qui est. Par exemple en Aquitaine, François Bayrou a eu huit ou neuf interventions, Jean St Josse, péniblement une. Moi je ne vais même plus au Dauphiné Libéré. J'ai arrêté, ce n'est plus la peine, j'ai abandonné. J'envoyais des fax et il n'y en a aucun qui passait. Ils sont plus ou moins aux ordres, ils font un petit peu la pluie et le beau temps. »*<sup>330</sup>

Le trésorier des Verts de l'Isère partage également leur avis. Selon lui, les petits partis sont bien plus discriminés par la presse que par le système de financement :

*« Il y a un autre aspect de la campagne qui lui, on déborde les problèmes de financement, est le vrai impact de la campagne : il est dans les médias, radio et télé. Et là c'est un autre problème ... Ils sont réglementés en principe par l'Etat mais en fait, les médias font ce qu'ils veulent. Ce qui compte c'est la campagne elle-même ... le fait que le journaliste donne une interview à un tel plutôt qu'un autre, le fait que la photo soit agréable ou désagréable, que l'interview passe ou ne passe pas ... »*<sup>331</sup>

A côté de ces variables plus « lourdes » le financement semble pour beaucoup d'observateurs n'avoir qu'un rôle marginal à jouer, tant qu'il n'entraîne pas de flagrantes injustices. Ce problème rejoint celui, plus général, du poids des facteurs purement « techniques » sur les systèmes de partis, c'est-à-dire ceux qui touchent aux règles du jeu. Il est difficile de démêler les variables pour trouver laquelle influence le plus le phénomène observé.

<sup>328</sup> KOOLE Ruud, « Cadre, Catch-all or Cartel ? A Comment on the Notion of the Cartel Party », *Party Politics*, Vol 2, N°4, 1996. p. 516.

<sup>329</sup> Entretien avec M. Gros, trésorier de l'UMP de l'Isère.

<sup>330</sup> Entretien avec Messieurs Robert et Luchaire, responsables CPNT de l'Isère.

<sup>331</sup> Entretien avec M. Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère.

## B. Les problèmes liés aux données disponibles

Si l'impact du financement a fait l'objet de si peu d'études, c'est notamment par le manque de données disponibles. Elles ont le triple inconvénient d'être peu nombreuses, peu accessibles et peu fiables. Avant que les mesures en faveur de la transparence aient été prises, les partis ne souhaitaient pas étaler leurs comptes au grand jour. Le financement de la vie politique était une part obscure et mal connue de la science politique. Les lois de financement ont permis dans ce domaine d'apporter au chercheur des données beaucoup plus importantes. A travers les comptes des partis, on peut se faire une idée de leurs ressources et de leurs dépenses et les comparer entre les différentes formations. Néanmoins, on a pu voir précédemment que « *the data available are still far from complete* »<sup>332</sup> et leur fiabilité est parfois douteuse. C'est pourquoi il faut manier ces chiffres, et les affirmations des responsables des partis, avec précaution. Selon Yves-Marie Doublet, la recherche de l'exactitude est tout simplement vaine dans ce domaine : « *La population chinoise, le nombre d'immigrés clandestins, le coût des dépenses électorales, pour quelque campagne et dans quelque pays que ce soit, ont un point commun : ils échappent à toute évaluation scientifique* »<sup>333</sup>. On voit bien ici la difficulté de mesurer l'impact du financement des partis sans maîtriser les données de base.

## 2- La cartellisation du système partisan mise en doute

Malgré les difficultés liées à l'analyse même des lois de financement, Katz et Mair sont parmi ceux qui ont pris en compte cette variable dans l'analyse des systèmes partisans actuels. Leur hypothèse est novatrice dans le sens où elle évoque le financement des partis comme ayant des conséquences sur le système de parti. La notion elle-même de parti cartel a été critiquée par certains auteurs.

### A. Les critiques de la notion de parti cartel

---

<sup>332</sup> « les données disponibles sont encore loin d'être complètes. » NASSMACHER Karl-Heinz, "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies", GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. p. 237.

<sup>333</sup> DOUBLET Yves-Marie, « Financement : quelle part du droit ? », *Pouvoirs*, n°63, novembre 1992. p. 39.

La théorie de la cartellisation du système de partis a suscité des critiques. La plus aboutie est notamment celle de Ruud Koole sur la notion même de parti cartel. Le rôle joué par le financement public dans l'analyse de Katz et Mair a également fait l'objet d'autres interprétations.

a) *L'absence de définition claire de la notion de parti cartel*

Ruud Koole reproche l'absence de définition claire de la notion de parti cartel. Katz et Mair décrivent seulement les caractéristiques de ce type de parti, dont la principale semble être le fait que le parti dépend beaucoup des subventions de l'Etat qu'il décide lui-même. Les auteurs ne sont pas très clairs sur le fait qu'ils décrivent un type de parti ou un type de système de partis. Le parti cartel est en effet un peu les deux à la fois : en tant qu'association de partis établis, le cartel est bien une relation entre différents partis. Les conclusions tirées par les auteurs se situent pourtant au niveau du parti qui constitue le cartel. *« the most evident criticism is that a systemic property (a cartel at the level of the party system) should not be used to characterize individual parties »*<sup>334</sup>.

b) *Une conception de la relation entre la société civile et l'Etat trop statique*

L'idée de Katz et Mair est que les partis ont glissé vers l'Etat jusqu'à en devenir une part. Selon Koole, la distinction entre l'Etat et la société civile est devenue plus floue au vingtième siècle, du fait de l'intervention croissante de l'Etat. Ainsi, cela ne signifie pas que les partis soient plus éloignés de la société civile. L'Etat est beaucoup plus présent dans notre société. On pourrait ainsi dire que c'est d'avantage l'Etat qui vient vers les partis que l'inverse. S'il est vrai que les partis et l'Etat s'interpénètrent d'avantage, on ne peut pas simplement en conclure que les partis sont complètement isolés de la société : *« They still serve as a binder between state and society by offering the voters a certain context for political orientation and a channel to voice approval or dissatisfaction »*<sup>335</sup>. Si leur rôle a évolué, ils continuent à détenir le monopole de la sélection du personnel politique et structurent l'opinion publique. De plus, la puissance publique est elle-même plus diffuse. Les

<sup>334</sup> « la critique la plus évidente est qu'une propriété systémique (un cartel au niveau d'un système de partis) ne devrait pas être utilisée pour caractériser des partis particuliers. » KOOLE Ruud, « Cadre, Catch-all or Cartel ? A Comment on the Notion of the Cartel Party », *Party Politics*, Vol 2, N°4, 1996. p. 508.

<sup>335</sup> « Ils servent toujours de lien entre l'Etat et la société, en proposant aux électeurs un contexte pour l'orientation politique et un canal pour l'approbation ou la réprobation. » KOOLE Ruud, op.cit. p. 513-514.

lieux du pouvoir politique se sont multipliés avec par exemple la décentralisation ou la création de structures administratives indépendantes. Affirmer que les partis sont absorbés par l'Etat n'a aucun sens si l'Etat n'est plus une institution monolithique.

La théorie du sentier de dépendance explique mieux l'émergence du financement public que la cartellisation selon Jon PIERRE, Lars SVÅSAND, et Anders WIDFELDT<sup>336</sup>. Leur remarque rejoint celle de Koole. L'Etat aurait en quelque sorte coopté les partis politiques au lieu d'être investi par eux. Ce ne sont donc pas les partis qui se sont rapprochés de l'Etat, mais l'Etat qui est venu vers eux.

c) *Le « cartel » de partis, un phénomène ancien*

L'auteur souligne par ailleurs que les partis n'ont pas attendu la fin du vingtième siècle pour former des cartels quand cela les arrangeait. Les démocraties consociatives sont également des exemples de cartel. C'est pourquoi, « *The existence of such a 'cartel', therefore, does not justify the introduction of a new ideal type* »<sup>337</sup>. En outre, selon l'auteur, les lois électorales sont faites pour gêner l'émergence de nouvelles formations, les seuils électoraux existaient avant les années 1960. La montée des partis régionaux et nationalistes prouve seule l'absence de cartel.

d) *« Parti cartel », une expression ambiguë*

Cette appellation de « cartel » est un peu abusive, elle reprend les arguments de ceux même qui critiquent les partis établis. En effet cette expression rappelle en France celle donnée par le Front national et son leader Jean-Marie Le Pen aux partis établis, le PC, le PS, l'UDF et le RPR : la « bande des quatre ». Le risque existe donc de confondre la recherche scientifique sur les partis avec un discours néopopuliste. « *The term 'cartel party', supposedly characterized by 'inter-party collusion', has a conspirative connotation that should be avoided as long as evidence is lacking that established parties as a group consciously and effectively try to impede outsiders from getting in* »<sup>338</sup>.

<sup>336</sup> PIERRE Jon, SVÅSAND Lars, WIDFELDT Anders, « State Subsidies to Political Parties : Confronting Rhetoric with Reality », *West European Politics*, vol. 23, N°3, juillet 2000. p. 19.

<sup>337</sup> « L'existence d'un tel « cartel » ne justifie cependant pas l'introduction d'un nouvel idéal type. » Ibid. p. 516.

<sup>338</sup> « Le terme « parti cartel », caractérisé par la « collusion entre les partis », a une connotation de « théorie du complot » qui devrait être évitée aussi longtemps que la preuve n'a pas été faite que les partis établis en tant que groupe essaient consciemment et efficacement de faire obstacle à l'entrée des partis extérieurs. » Ibid. p. 517.

## B. La critique du lien entre le financement public et la pétrification du système de partis

Plusieurs auteurs ont critiqué cette relation établie par Katz et Mair. Pour Koole, il est vrai que le financement public permet aux partis établis de se maintenir dans le système partisan, « *although it goes too far to suggest that state subvention necessarily leads to the petrification of the party system* »<sup>339</sup>. Si nous avons pu parvenir aux mêmes conclusions après l'étude des systèmes français et allemands, l'exemple que donne Koole est surprenant. Il affirme que l'Allemagne a institué un véritable Etat des partis, mais que cela est compensé par le système de *Chancengleichheit*. Or, comme nous l'avons vu, il a été déclaré inconstitutionnel et représentait une forme de subvention publique supplémentaire, loin de compenser les avantages colossaux dont les partis établis pouvaient profiter par ailleurs.

Si de nombreux pays ont adopté le financement public, ce n'est pas forcément du à la cartellisation, mais à un phénomène de diffusion<sup>340</sup>. L'Allemagne de l'Ouest a été le premier pays, avec la Suède, à mettre en place de telles mesures. L'idée s'est ensuite diffusée à travers des instances internationales. Nous avons pu voir que le Conseil de l'Europe avait réalisé des rapports sur le sujet, incitant les membres à prendre des mesures similaires. De plus, le nouveau système allemand des « *matching funds* » est inspiré des modèles nord-américains : « *C'est un système intéressant, inspiré des systèmes américain et canadien, qui est destiné vraiment à permettre l'enracinement des partis politiques dans la population* »<sup>341</sup>. Sans oublier que le système français s'est inspiré du système allemand en ce qui concerne le financement public. L'idée du financement public s'est donc diffusée au lieu d'être dans chaque pays l'œuvre du cartel des partis établis.

A la lumière de toutes ces critiques, tant sur la méthode que sur l'analyse, on se rend compte des nombreux écueils que rencontre toute étude sur l'impact du financement des partis politiques. S'il apparaît difficile de prouver de manière rigoureuse que des règles comme le financement public ont des conséquences sur le système de partis, montrer qu'elles n'en ont

<sup>339</sup> « Bien qu'il soit excessif de dire que les subventions de l'Etat conduisent nécessairement à la pétrification du système de partis » Ibid. p.517.

<sup>340</sup> « Théorie de la diffusion » évoquée par PIERRE Jon, SVÅSAND Lars, WIDFELDT Anders, « State Subsidies to Political Parties : Confronting Rhetoric with Reality », *West European Politics*, vol. 23, N°3, juillet 2000. p.18-19.

<sup>341</sup> Entretien avec Yves-Marie Doublet.

aucune s'avérerait tout aussi ardu. Cette complexité inhérente aux sciences sociales est d'autant plus importante ici que les données manquent.

L'ensemble de ces critiques permet de limiter et de nuancer l'hypothèse du parti cartel.

## Conclusion

Depuis quelques décennies, la conquête des suffrages a changé de forme : les moyens mis en œuvre pour les campagnes électorales sont tels que le financement privé traditionnel ne suffit plus. Dans les années soixante à quatre-vingts, les fonds occultes de provenances diverses, abondamment utilisés, ont entraîné la classe politique dans le borbier des « affaires ». En Allemagne comme en France, ces scandales, tels des bombes à retardement, ont des répercussions aujourd'hui encore<sup>342</sup>.

Face à ces situation explosives, les partis ont cherché et trouvé d'autres ressources, plus accessibles et contrôlables : les fonds publics. Les pratiques anciennes n'ont pas disparu, mais un nouveau type-idéal de parti, lui, émerge : le parti cartel. Il apparaît après les partis de cadre et de masse, et est une évolution du parti « attrape-tout »<sup>343</sup>. Son arrivée coïncide avec l'apparition du financement public de la vie politique.

Cette « découverte » de Katz et Mair, en 1995, a posé de nombreuses questions à la science politique. Les subventions publiques étant au centre de leur analyse, les auteurs utilisaient une variable technique pour expliquer un phénomène systémique. Le financement public aurait selon eux provoqué des transformations dans le système partisan, comme au niveau des partis qui le composent.

Nous avons tenté de vérifier cette hypothèse, en comparant les législations allemande et française sur le financement de la vie politique. Nous avons également évoqué le contexte de ces lois, puis lié ces éléments aux systèmes de partis. Pouvons-nous donc dire, à l'issue de cette étude, si les modes de financement de la vie politique en Allemagne et en France ont contribué à une cartellisation du système partisan ?

---

<sup>342</sup> Comme en témoignent les récents articles de presse. Pour l'Allemagne, de nouvelles révélations sur l'affaire Kohl ont ébranlé la CDU : ODENT Bruno, « Une affaire qui déstabilise la CDU », *L'Humanité*, 24 janvier 2000. Pour la France, le dossier des emplois fictifs du RPR et la condamnation d'Alain Juppé ont fait la une de la presse en février 2004 : GAETNER Gilles, PONTAUT Jean-Marie, « L'"affaire Juppé" », *L'Express*, 2 février 2004, p.53-54.

<sup>343</sup> BRECHON Pierre, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999. p.11.

Regardons tout d'abord si les quatre critères de la cartellisation que nous avons retenus sont présents dans les cas allemand et français.

Dans un système caractérisé par un parti cartel, les principales ressources des partis sont les subventions de l'Etat. A la suite de cette étude, nous pouvons affirmer que le financement public, sous toutes les formes, est en effet prépondérant. Il suffit de regarder la part de l'aide publique et des contributions des élus dans l'ensemble des partis français pour s'en rendre compte. Les partis établis en sont encore plus dépendants que les petits<sup>344</sup>. En Allemagne la tendance est similaire, si on prend en compte toutes les formes de financement public indirect qui profitent aux partis représentés au Bundestag. On peut donc dire que si une condition de la cartellisation est bien remplie, c'est celle de la prépondérance du financement public dans les ressources des partis.

Un autre critère est l'importance faible de l'adhésion aux partis politiques. Nous avons pu voir qu'il était difficile de se prononcer sur l'impact du financement sur le déclin de l'adhésion. De plus, le financement privé est toujours une donnée importante pour les partis. En Allemagne, la réforme de 1994 lie aide publique et fonds privés récoltés. En France, les dons et les cotisations sont des ressources non négligeables pour les groupes locaux des partis. Dans les deux pays, cette ressource est également cruciale en terme de légitimité. On ne peut pas encore dire que les partis peuvent se passer d'une telle manne.

La cartellisation se caractérise aussi par des partis devenant des agences semi-étatiques. Il est vrai que le poids du financement public les rapproche de véritables entreprises publiques. En même temps, nous avons vu que la faiblesse des contrôles institués leur laisse une grande autonomie d'utilisation de ces fonds. En Allemagne, ce n'est que le reflet d'un système partisan mettant les partis au centre des institutions. Sur ce point, il est regrettable que Katz et Mair ne donnent pas une définition plus précise de ce qu'ils entendent par agence semi-étatique.

Enfin, le quatrième critère sur lequel les lois de financement peuvent agir est la maîtrise de la forme de la concurrence électorale. Les partis établis seraient en mesure d'ouvrir ou de fermer le marché électoral aux formations émergentes. Les barrières mises en travers de la route des petits partis permettraient aux partis établis de se perpétuer au pouvoir. Il paraît difficile de parvenir à un tel constat à la suite de cette étude de l'impact des lois de financement. Il faut du moins le nuancer. Ce sont bel et bien les scores électoraux qui

---

<sup>344</sup> Voir les graphiques issus du périodique *Capital* situés en annexes.

déterminent, en France comme en Allemagne, l'aide publique reçue. Les partis qui obtiennent régulièrement des résultats élevés reçoivent donc plus de financement, et cela se reproduit à chaque élection. De ce fait, nous avons pu montrer qu'une défaite électorale coûte beaucoup moins cher à un grand parti qu'à un petit parti. Cela ferme-t-il le jeu pour autant ? L'accès à l'aide publique est relativement facile : les seuils sont peu élevés, voire inexistantes en France. On a pu voir que les petits partis profitent des mêmes avantages que les grands. Le financement public leur permet de se consolider, et les accompagner dans leur ascension. Ces partis peuvent eux aussi se maintenir sur la scène électorale. D'un autre côté, le « seuil caché », en France comme en Allemagne, semble être celui de la représentation parlementaire. Une fois cette étape franchie, les partis ont accès aux mannes moins avouées du financement public. Or, ce sont les modes de scrutins qui déterminent ces seuils : si les grands partis souhaitent fermer le jeu politique, ils agiront sans doute plus sur eux que sur les lois de financement.

On aperçoit là la difficulté à mesurer l'impact des modes de financement sur le système partisan. Ce qui apparaît toutefois, c'est que les partis établis ont surtout cherché à assurer leur sécurité financière. Ils ont bel et bien réussi, en modifiant les règles du jeu, à se mettre à l'abri des aléas des élections et de la volatilité des électeurs. En revanche, on ne perçoit pas de volonté délibérée d'écarter les nouveaux et petits courants par ce moyen. On ne peut donc pas conclure à la pétrification du système partisan, mais plutôt à la consolidation des situations acquises. Le financement public sert beaucoup les grands partis, mais il permet également à des petites formations, qui sans lui auraient disparu, de se maintenir en compétition. Dans ce contexte, les reconfigurations du système partisan sont possibles.

Ainsi, si les lois de financement participent d'une certaine façon à la cartellisation, elles ne suffisent pas à démontrer l'existence d'une telle évolution. Au mieux, témoins de la cartellisation annoncée des systèmes partisans, elles n'en sont pas l'acteur principal.

Les règles de financement apparaissent d'avantage comme le reflet des systèmes partisans, plutôt que leur cause. Le système allemand en est le meilleur exemple : les partis ont tenté de s'arroger un financement public à la hauteur de leur pouvoir sur les institutions. En France, le mode de financement reflète peut-être la revanche des partis sur la Cinquième République, et consacre leur poids dans la vie politique.

Si les modes de financement sont des effets du système partisan, ils peuvent ensuite être les causes du renforcement de la situation acquise.

*« On peut dire qu'on ne représente rien, que ce n'est pas significatif, mais le handicap de départ fait que tu as des obstacles qui sont renouvelés tout le temps pour empêcher que ce soit significatif. Le moyen du fric, c'en est un, les médias c'en est un autre, les seuils pour avoir des élus, c'en est un troisième »<sup>345</sup>*

La variable du financement participe, avec d'autres, à la construction des systèmes partisans, elle ne devrait donc pas être négligée par la science politique.

---

<sup>345</sup> Entretien avec Jean-François Mortel, trésorier de la LCR de l'Ain.

## Bibliographie

**Financement de la vie politique**  
**Ouvrages politiques généraux**  
**Partis politiques**  
**Systèmes de partis**  
**Corruption, affaires politico-financières**  
**Méthode comparative**  
**Articles de presse**

### Financement de la vie politique

---

#### **Etudes comparatives**

##### - Ouvrages

AUSTIN Reginald TJERNSTROM Maja (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Suède, International IDEA Handbook Series, 2003. 237 p.

BALMELLI Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg Suisse, 2001. 411 p.

DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, Paris, PUF, 1990, 1997. 126 p.

EWING K.D. *The funding of Political Parties: Europe and Beyond*, Bologna, Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna, 1999. 139 p.

GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, toExcel Press, New York, 1993, 2000. 278 p.

##### - Articles

« Le financement des parlements », Colloque organisé par le Groupe d'études et de recherches sur l'administration publique/Groupe de recherches et d'études sur l'éthique financières GERAP-GREEF (EA n° 2268, Lille 2), Lille, septembre 1997.

Site de l'Ecole doctorale n° 74 - Lille 2, droit et santé

Disponible sur <<http://www2.univ-lille2.fr/eddroit/recherche/colloque/coll97pres.html>>

DOUBLET Yves-Marie, « L'argent et la politique : comparaison internationale des modes de financement », *Rapport moral sur l'argent dans le monde en 2001*, Paris, Association d'économie financière, 2001. p. 345-352.

PIERRE Jon, SVÅSAND Lars, WIDFELDT Anders, « State Subsidies to Political Parties : Confronting Rhetoric with Reality », *West European Politics*, vol. 23, n°3, juillet 2000. p. 1-24.

Van BIEZEN Ingrid, « Party Financing in New Democracies », *Party Politics*, vol. 6, n°3, 2000. p.329-342.

- Travail universitaire

LARHANT Morgan, *Le financement des campagnes électorales européennes*, mémoire d'IEP de Strasbourg, 2003. 130 p.

- Documents officiels

STEGAGNINI Bruno, *Rapport d'information, Financement des partis politiques : une pierre angulaire des démocraties pluralistes*, Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 23 juin 1989. 8 p.

STEPOVA Vlasta, « Financing of political parties », *Rapport du Comité des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*, 4 mai 2001.

Site Internet de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Disponible sur

<<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc01/EDOC9077.htm>>

## **France**

- Ouvrages

BOUSQUET René, *L'argent des élections, qui paie quoi ?* Paris, A. Franel, 2002. 192 p.

CAMBY J-P, *Le financement de la vie politique en France*, Paris, Montchrestien, 1995. 158 p.

COLINET François, DEVYS Bertrand, *Le financement des campagnes électorales et des partis politiques : guide pratique à l'usage des candidats aux élections, mandataires financiers, gestionnaires des comptes de campagne...*, Lyon, Juris-service, 1993. 143 p.

COTTERET Jean-Marie, EMERI Claude, *Le marché électoral*, Paris, Michalon, 2004. 261 p.

DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, Paris, Economica, 1997. 197 p.

FAUPIN Hervé, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1998. 553 p.

HENNION Blandine, *Le Front national, l'argent, et l'establishment*, Paris, La Découverte, 1993. 263 p.

MASCLET Jean-Claude, *Les règles du financement de la vie politique*, Problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, Paris, La Documentation française, 1991. 106 p.

VILAR Luc, FAU Bernard, LEVY Michel, *Le financement des campagnes électorales*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995. 191 p.

- Articles

CARCASSONNE Guy, « Du non-droit au droit », *Pouvoirs*, n°70, 1994. p.7-17.

DOUBLET Yves-Marie, « Financement », dans PERRINEAU Pascal, REYNIE Dominique (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001. p. 460-461.

DOUBLET Yves-Marie, « Financement : quelle part du droit ? », *Pouvoirs*, n°63, novembre 1992. p.39-51.

DOUBLET Yves-Marie, « La législation française sur le financement de la vie politique », *Pouvoirs*, N°56, 1991. p.163-175.

DOUBLET Yves-Marie, « Le financement des campagnes électorales en France », dans JAMRÓZ Adam, LESAGE Michel (dir.), *Les élections et la démocratie*, Actes du colloque franco-polonais de Paris les 5 et 6 avril 2001, Paris, Bialystok, 2003. p. 104-116.

JAN Pascal, « Modes de scrutin régional et européen et financement des partis politiques », *AJDA*, n°18, 2003. p.939-947.

MALIGNER Bernard, « Le rejet du compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle », *AJDA*, n°18, 2002. p.1173-1180.

MALIGNER Bernard, « Le candidat dont la bonne foi a été reconnue n'a pas intérêt à faire appel du rejet de son compte de campagne », *AJDA*, n°15, 2003. p.798-803.

MAUS Didier, « La pratique constitutionnelle française (1<sup>er</sup> juillet-30 septembre 1998) », *Revue française de droit constitutionnel*, n°36, 1999, p.741-763.

MILLION Charles, « Avant / après : ce qui a changé », *Pouvoirs*, n°70, 1994. p.103-112.

- Documents officiels

Circulaire N° NOR/INT/A/90/00093/C du 19 mars 1990 mise à jour le 15 février 2001, *Financement et plafonnement des dépenses électorales, financement des partis politiques*, Ministère de l'Intérieur. p. 40.

Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique.

CNCCFP, *Septième rapport d'activité*, Paris, Direction des Journaux officiels, 2003. 50 p.

LOUDIN Jacques, *Les fondations démocratiques à vocation politique en France*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1997. 280 p.

SEGUIN Philippe, *Groupe de travail sur la clarification des rapports entre la politique et l'argent*, Paris, Documents d'informations de l'Assemblée nationale, n° 60, 1994.

## **Allemagne**

- Ouvrages

DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Paris, Economica, 1991. 365 p.

FROMONT Michel, *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, La documentation française, N°1.11, 1999. 51 p.

- Articles

BUCETA-HAGER Doreen, « Le financement de la vie politique en Allemagne et en France », *Documents revue des questions allemandes*, N°1, 2000. p.9-22.

DOUBLET Yves-Marie, « L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 avril 1992 sur le financement des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, N°15, 1993. p.663-668.

MENUJER Henri, « Les caisses noires du SPD à Cologne », *Documents revue des questions allemandes*, N°1, 2002. p.15-17.

MENUJER Henri, « La campagne électorale de la CDU et du FDP, méthodes, moyens et stratégies », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.108-121.

SAALFELD Thomas, « Court and Parties : Evolution and Problems of Political Funding in Germany », WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, Macmillan Press, London, 2000. p.89-122.

VAILLANT J., « La crise de la CDU, une crise du régime des partis ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, N°151, janvier-mars 2000. p.3-6.

Von ARNIM Hans-Herbert, « Campaign and Party Finance in Germany », GUNLICKS Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, New York, toExcel Press, 1993, 2000. p.201-219.

WEILL Frédéric, « La crise du financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne », *Revue d'Allemagne, et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.163-199.

### Ouvrages politiques généraux

---

- Ouvrages

DELOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1997, 2003.

FINLEY Moses I, *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 2000. 181 p.

TAFANI Pierre, *Les clientèles politiques en France*, Paris, Editions du Rocher, 2003. 342 p.

TOCQUEVILLE Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, 1961. Tome I, 631 p. Tome II, 471 p.

WEBER Max, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971. 650 p.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1919. 221 p.

- Article

BREDIN Jean-Denis, « Secret, transparence et démocratie », *Pouvoirs*, n°97, 2001. p.5-15.

### Partis politiques

---

#### **Généralités**

- Ouvrages

DUVERGER Maurice. *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951. 565 p.

OFFERLE Michel, *Les partis politiques*, Paris, PUF, Que sais-je, 2002. 127 p.

OSTROGORSKI Moisei. *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1993. 764 p.

SEILER Daniel-Louis, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 2000. 249 p.

#### **Etudes comparatives**

- Ouvrages

HERMET Guy., HOTTINGER Julian Thomas., SEILER Daniel-Louis. (dir.), *Les partis politiques en Europe de l'Ouest*, Paris, Economica, 1998. 519 p.

MENY Yves, SUREL Yves, *Politique comparée*, Paris, Montchrestien, 2001. 491 p.

SEILER Daniel-Louis, *De la comparaison des partis politiques*, Paris, Economica, 1986. 261 p.

SEILER Daniel-Louis, *Les partis politiques en Occident, sociologie historique du phénomène partisan*, Paris, Ellipses, 2003. 479 p.

VON BEYME Klaus, *Political Parties in Western Democracies*, London, Macmillan, 2000. 248 p.

- Articles

KOENIG Pierre, « Du statut des partis politiques en France et en Allemagne » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 19, n°2, avril-juin 1987. p.146-162.

KOENIG Pierre, « De l'absence de statut à l'intégration du parti dans l'Etat (comparaison entre la France et l'Allemagne) » *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, tome 33, n°1, janvier-mars 2001. p.3-11.

### **Etude des partis français**

- Ouvrages

AVRIL Pierre, *Essais sur les partis*, Paris, Payot, 1986, 1995. 225 p.

BRECHON Pierre, *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999. 158 p.

PHILIPPE A. HUBSCHER D. *Enquête à l'intérieur du Parti socialiste*, Paris, Albin Michel, 1991. 420 p.

RIHOUX Benoît, *Les partis politiques : organisations en changement*, L'Harmattan, Paris, 2001. 261 p.

- Articles

ANDOLFATTO Dominique, « Les adhérents : une ressource réévaluée », ANDOLFATTO Dominique, GREFFET Fabienne, OLIVIER Laurent, (dir.), *Les partis politiques, quelles perspectives ?* L'Harmattan, Paris, 2001. p. 99-114.

BERSTEIN Serge, « Les partis », in R. REMOND (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris, Seuil, 1988, 1996. 399 p.

BOURREL Sophie, « La Constitution de 1958 et les partis politiques », ANDOLFATTO Dominique, GREFFET Fabienne, OLIVIER Laurent, (dir.), *Les partis politiques, quelles perspectives ?* L'Harmattan, Paris, 2001. p. 241-249.

BRECHON Pierre, « Les partis dans le système politique » in *Les partis politiques français*, Paris, Notes et études documentaires, N°5131, avril 2001. p.9-14.

BRECHON Pierre (dir.), « Les partis politiques français », *Notes et études documentaires*, N°5131, avril 2001. 175 p.

DOLEZ Bernard, « Les "Petits" partis au regard de la réglementation du financement de la vie politique » in LAURENT Annie, VILLABA Bruno, (dir.), *Les petits partis. De la petitesse en politique*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1997. p.91-107.

GAXIE Daniel, « Economie des partis et rétributions du militantisme », *RFSP*, n°1, 1977.

LAURENT Annie, « Définir les petits partis : le regard de l'électoraliste », in LAURENT Annie, VILLABA Bruno, (dir.), *Les petits partis. De la petitesse en politique*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 1997. p.19-42.

OLIVIER Laurent, « Ambiguïtés de la démocratisation partisane en France » (PS, RPR, UMP), *RFSP*, vol. 53, n°5, octobre 2003. p.761-790.

### **Etudes des partis allemands**

- Ouvrages

ALLEN S. Christopher (Dir.), *Transformation of the German Political Party System, Institutional Crisis or Democratic Renewal ?* London, Berghahn Books, 1999. 265 p.

WAHL Alfred, *Les forces politiques en Allemagne, 19<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Armand Colin, 1999. 367 p.

- Articles

GRAF VITZTHUM W, « La démocratie des partis politiques en Allemagne », *RFDC*, n°26, 1996. p. 403-415.

HARTWEG Frédéric, « Le système des partis », *Pouvoirs*, n°22, 1982. p. 72-84.

OBERREUTER Heinrich, « L'évolution du système des partis dans l'Allemagne unifiée », *Allemagne d'aujourd'hui*, N°152, avril-juin 2000. p. 33-44.

ROTSCHILD Claude, « Le statut des partis politiques », *Pouvoirs*, n°22, 1982. p. 55-70.

### **Systemes de partis**

---

- Ouvrages

GUNTHER Richard, MONTERO José Ramón, JUIZ Juan J. (dir.) *Political Parties, Old Concepts and New Challenges*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2002. 361 p.

KATZ Richard, MAIR Peter, *How Parties Organize : Change and Adaptation in Party Organisation in Western Democracies*, London, Sage, 1994. 375 p.

KATZ Richard, MAIR Peter, *Party organizations, A Data Handbook*, London, Sage Publication, 1992. 973 p.

MAIR Peter, *Party system change*, New York, Oxford University Press, 1997. 244 p.

SARTORI Giovanni, *Parties and Party Systems*, Cambridge, University Press, 1976, 1998. 370 p.

WARE Alan, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1996. 435 p.

- Articles

GUNTHER Richard, DIAMOND Larry, « Species of Political Parties, A New Typology », *Party Politics*, Vol. 9, N°2, 2003. p.167-199.

KATZ Richard, MAIR Peter, « Changing models of party organization and party democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 1, n°1, 1995. p.5-28

KOOLE Ruud, « Cadre, Catch-all or Cartel ? A Comment on the Notion of the Cartel Party », *Party Politics*, vol. 2, n°4, 1996. p.507-523.

### Corruption, affaires politico-financières

---

- Ouvrages

GARRIGUES Jean, *Les patrons et la politique, De Schneider à Seillière*, Paris, Perrin, 2002. 335 p.

LASCOURMES Pierre, *Elites irrégulières : essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997. 300 p.

LEYRIT Claude, *Les partis politiques et l'argent*, Paris, Le Monde-Editions, 1995. 255 p.

MONTEBOURG Arnaud, *La machine à trahir*, Paris, Denoël, 2002. 407 p.

WILLIAMS Robert (dir.), *Party Finance and Political Corruption*, London, Macmillan Press, 2000. 211 p.

- Articles

CARTIER-BRESSON J, « Quelques propositions pour une analyse de la corruption en Europe de l'Ouest », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n°2, septembre 1997. 265 p.

ELIAKIM, Philippe. « L'argent noir des politiques : ça continue ! », *Capital*, février 2004, n° 149. p. 76-95.

MENY Yves, « La décennie de la corruption », *Le débat*, n°77, novembre décembre 1993. p. 15-25.

MOSCOVICI Pierre, « Le coût de la démocratie », *Le débat*, n°77, novembre décembre 1993. p. 4-14.

- Travail universitaire

BLANCKAERT Antonin, *Les raisons de la récurrence d'affaires de financement occulte des partis politiques en France et en Espagne*, mémoire d'IEP de Grenoble, 2002-2003. 128 p.

- Roman

HENRY Michel, *Le cadavre indiscret*, Paris, Albin Michel, 1996. 233 p.

### Méthode comparative

---

- Ouvrages

BADIE Bertrand, HERMET Guy, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990. 404 p.

TODD Landman, *Issues and methods in comparative politics, an introduction*, London, Routledge, 2003. 292 p.

- Article

SARTORI Giovanni. « Bien comparer, mal comparer », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n°1, avril 1994. p.19-36.

### Articles de presse

---

ANGEL Gérard, SERMET Georges, « Les petits ruisseaux font les grosses indemnités », *Le Progrès*, 4 mai 2004. p.7.

BARTH Elie, WEILL Nicolas, « Le projet de fondation de l'UMP réveille le débat sur le financement des partis par les entreprises », *Le Monde*, 17 octobre 2003. Consulté sur <[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)> le 7 juin 2004.

BREHIER Thierry, « Chaque voix recueille aux élections législatives rapporte 9,10 francs », *Le Monde*, 10 novembre 1993.

BREHIER Thierry, « La commission des comptes s'inquiète de la multiplication des partis », *Le Monde*, 7 janvier 1994.

BREHIER Thierry, « La dotation de l'Etat aux partis pour 1995 va leur être versée. », *Le Monde*, 24 mars 1995. p.8.

DE BRIE Christian, « Tant de complicité dans le financement des partis ... », *Le Monde diplomatique*, juin 1991. p.16-17.

GAETNER Gilles, PONTAUT Jean-Marie, « L'"affaire Juppé" », *L'Express*, 2 février 2004. p.53-54.

GATTEGNO Hervé, « Mais à quoi servent donc les lois sur le financement des partis politiques ? », *Le Monde*, 19 mai 1998, p. 6.

GATTEGNO Hervé, « Le CDS aurait perçu des fonds occultes après la loi de financement des partis de 1990. » *Le Monde*, 21 avril 1995.

JARREAU Patrick, « Le PS sollicite le concours de plusieurs entreprises privées », *Le Monde*, 28 septembre 1991. p.8.

MILLERON Christine, « L'argent de poche des députés », *L'Express*, 9 février 2004. p.37.

MISSIKA Jean-Louis, « Faut-il subventionner les partis politiques ? », *Le Figaro*, 26 janvier 1995.

NOBLECOURT Michel, « Le PS affirme avoir agi « en conformité » avec la loi de 1990 sur le financement des partis », *Le Monde*, 6 octobre 1995.

NOBLECOURT Michel, « Le CNPF recommande aux entreprises de suspendre leurs financements aux partis politiques », *Le Monde*, 2 décembre 1994.

ODENT Bruno, « Une affaire qui déstabilise la CDU », *L'Humanité*, 24 janvier 2000. Consulté sur <[www.humanite.presse.fr](http://www.humanite.presse.fr)> le 25 avril 2004.

PASSEROT André, « M. Boyon (RPR) regrette que la loi ignore le financement de la vie politique locale. » *Le Monde*, 5 décembre 1991. p.10.

RIVAIS Rafaële, « Un financement communautaire pour les formations européennes », *Le Monde*, 27 avril 2004, p.7.

ROBERT-DIARD Pascale, « Les élus s'inquiètent des effets de la nouvelle loi sur le financement des partis. » *Le Monde*, 5 octobre 1991.

ROGER Patrick, « Le rapport Chartier propose de « moderniser la vie politique » sans changer de Constitution », *Le Monde*, 23 avril 2004, p.9.

SAUX Jean-Louis, « Les dons des entreprises fournissent 13 % des recettes des partis », *Le Monde*, 20-21 novembre 1994.

WEILL Nicolas, « Jérôme Monod, conseiller de Jacques Chirac et concepteur de la fondation de l'UMP. » *Le Monde*, 17 octobre 2003. Consulté sur [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) le 7 juin 2004.

WEILL Nicolas, « Jérôme Monod reste président de la fondation de l'UMP », *Le Monde*, 28 mai 2004.

## Table des matières

<b>Sommaire.....</b>	<b>3</b>
<b>Abréviations.....</b>	<b>4</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre I. La mise en place des lois de financement de la vie politique, en Allemagne et en France : le poids des contextes .....</b>	<b>16</b>
<b>1/ Le contexte juridique.....</b>	<b>16</b>
1- En Allemagne : un cadre qui favorise la naissance des lois de financement .....	16
A. La place des partis politiques dans les institutions : le rôle indispensable des partis dans le fonctionnement de l'Etat .....	18
a) Le statut des partis politiques allemands .....	19
b) Les fonctions des partis politiques allemands .....	20
c) La place des partis dans la société.....	20
B. Le rôle du juge constitutionnel.....	21
a) L'intervention contre le système des déductions fiscales des dons .....	22
b) L'intervention contre la progression du financement public direct .....	22
c) L'intervention en faveur des nouveaux partis politiques.....	24
d) Un revirement de la jurisprudence : un système qui consacre l'inégalité des citoyens dans la participation politique. ....	24
e) Le retour à la jurisprudence antérieure : mettre un frein à la spirale des dépenses .....	25
2- En France : un cadre qui n'appelle pas la mise en place des lois de financement .....	26
A. Les dispositions législatives préexistantes .....	28
a) Les subventions liées à l'activité parlementaire.....	28
b) Les aides à la presse et l'accès aux moyens audiovisuels .....	28
c) Une participation de l'Etat au financement des campagnes électorales .....	29
B. La place des partis politiques dans les institutions.....	29
a) Des partis politiques reconnus du bout des lèvres par la Constitution .....	30
b) La grande liberté de statut des partis politiques français.....	31
C. Le rôle du juge constitutionnel : un défenseur vigoureux de la liberté des partis .....	32
<b>2/ Le contexte politique.....</b>	<b>34</b>
1- En Allemagne : un système de financement remis en cause.....	34
A. Evolutions de la compétition électorale : la professionnalisation de la vie politique.....	34
entraîne l'inflation des coûts .....	34
B. Le rôle des affaires politico-financières : révélateur des lacunes du régime des partis.....	36

2- En France : les lois s'imposent face à une situation explosive .....	37
A. Evolutions de la compétition électorale : des coûts élevés et des partis faibles .....	37
B. Le rôle des affaires politico-financières : détonateur des lois de financement .....	39

**Chapitre II. Les législations allemande et française sur le financement de la vie politique :  
contenus divergents, résultats convergents ..... 43**

**1/ La réglementation des ressources des candidats et des partis ..... 43**

1- La place du financement public .....	43
A. Le financement public direct.....	44
a) En Allemagne : l'objectif des partis, augmenter le financement par l'Etat .....	44
b) En France : un financement public direct de plus en plus prépondérant .....	49
B. Le financement public indirect.....	54
a) En Allemagne : les moyens d'augmenter le financement par l'Etat.....	54
b) En France : les moyens d'augmenter le financement par l'Etat .....	61
2- La place du financement privé.....	68
A. L'origine et l'ampleur des ressources privées .....	68
a) En Allemagne : le financement privé n'est qu'en apparence égal au financement public. ....	68
b) En France : le financement privé est réduit à la portion congrue .....	70
B. L'encadrement des ressources privées .....	72
a) En Allemagne : le choix du financement privé sans limites.....	72
b) En France : un financement privé encadré .....	73

**2/ Les mécanismes de contrôle des dépenses ..... 77**

1- L'encadrement et la limitation des dépenses .....	78
A. Les plafonds de dépenses .....	78
a) En Allemagne : l'absence de plafonds des dépenses.....	78
b) En France : une efficacité relative des plafonds .....	80
B. La limitation de certaines formes de propagande.....	83
2- Les dispositifs de contrôle et de sanction.....	84
A. La transparence des comptes.....	84
a) En Allemagne : une transparence relative .....	85
b) En France : la publicité sans la transparence.....	86
B. Le contrôle des comptes .....	88
a) En Allemagne : une confusion entre contrôleurs et contrôlés .....	89
b) En France : un contrôleur indépendant mais faible .....	90
C. Les sanctions applicables .....	94
a) En Allemagne : des sanctions peu dissuasives .....	94
b) En France : des sanctions limitées pour les partis .....	94

**Chapitre III. Les effets des législations sur les systèmes de partis allemand et français : vers le « parti cartel » ? ..... 98**

**1/ Les effets sur la structure de la compétition électorale : une pétrification du système de partis ? ..... 100**

1- Perpétuation et domination des partis établis ? .....	101
A. Les partis politiques : acteurs incontournables.....	101
B. Des lois qui favorisent le statu quo dans le système partisan .....	103
a) Les premières décisions prises par et pour les partis au pouvoir.....	103
b) L’empreinte du cartel des partis établis.....	105
2- Mise à l’écart des nouveaux et petits partis ?.....	108
A. Un accès facilité à la compétition électorale : les mécanismes qui « ouvrent » le jeu politique. ....	109
a) En France, la multiplication des petits partis, conséquence directe des lois de financement .....	109
b) Un exemple d’entrée réussie sur la scène politique : les partis écologistes.....	111
B. Un maintien difficile dans la compétition électorale : les mécanismes qui « ferment » le jeu politique. ....	116
a) Deux systèmes de discrimination positive aux effets pervers .....	116
b) Un jeu inégal entre petits partis et gros partis .....	118

**2/ Les effets sur la place des partis dans le système politique : entre l’Etat et la société civile.....122**

1- Les partis, « agences semi-étatiques » ?.....	122
A. Des partis à la fois dépendants et autonomes vis-à-vis de l’Etat.....	123
a) Les partis sont dépendants de l’Etat.....	123
b) Les contraintes de ce financement public ne pèsent pas sur eux.....	125
B. Une tendance irréversible ?.....	127
2- Des partis coupés de la société civile ?.....	130
A. Les « affaires », puis le financement public : les citoyens mis à l’écart.....	131
a) Les partis apparaissent privilégiés par l’absence de règles.....	131
b) Une corrélation entre financement public et adhésions à nuancer.....	135

**3/ Les limites de l’hypothèse du parti cartel..... 140**

1- La difficile mesure de l’impact des lois de financement.....	140
A. Les problèmes liés à l’analyse : le poids de la variable du financement .....	140
B. Les problèmes liés aux données disponibles.....	143
2- La cartellisation du système partisan mise en doute .....	143
A. Les critiques de la notion de parti cartel.....	143
a) L’absence de définition claire de la notion de parti cartel.....	144
b) Une conception de la relation entre la société civile et l’Etat trop statique.....	144
c) Le « cartel » de partis, un phénomène ancien.....	145
d) « Parti cartel », une expression ambiguë .....	145

B. La critique du lien entre le financement public et la pétrification du système de partis.....	146
<b>Conclusion.....</b>	<b>148</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>152</b>
Financement de la vie politique.....	152
Ouvrages politiques généraux.....	156
Partis politiques .....	156
Systèmes de partis.....	158
Corruption, affaires politico-financières .....	159
Méthode comparative .....	160
Articles de presse.....	160
<b>Table des matières .....</b>	<b>163</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>167</b>

## Annexes

### Documents partisans, fournis par les trésoriers.

1. Barème des cotisations des adhérents au Parti socialiste français en 2003
2. Barème des cotisations des élus du Parti socialiste français en 2003
3. Quelques commentaires sur la cotisation de 2004 des Verts de l'Isère
4. Appel à souscription des Verts de l'Isère en 2003
5. Appel à souscription du mouvement CPNT.

### Extraits des entretiens

6. Textes et extraits des entretiens

- ◆ Madame Josiane EXPOSITO trésorière de la Fédération du PS de l'Ain
- ◆ Monsieur Jean-Louis MERE, chef du service juridique de la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques
- ◆ Monsieur Yves-Marie DOUBLET docteur en droit
- ◆ Monsieur GROS, trésorier de l'UMP de l'Isère
- ◆ Monsieur Joseph Ledant, ancien trésorier de la fédération du FN du Rhône.
- ◆ Monsieur OUDJAUDI, trésorier des Verts de l'Isère. Mardi 6 avril 2004.

### Documents juridiques

7. Loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques (extraits)  
FROMONT Michel, op.cit. p.46.
8. Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique
9. Article 21 de la Loi Fondamentale du 23 mai 1949  
FROMONT Michel, *Les institutions de la République fédérale d'Allemagne*, La documentation française, N°1.11, Paris, 1999. p.6.

### Documents comptables

10. Partis politiques allemands bénéficiaires de l'aide publique en 2000  
Site Internet du Bundestag : [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)
11. Liste alphabétique des partis politiques français bénéficiaires de l'aide publique en 2003  
Site Internet de la Commission : [www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr)
12. Données concernant les partis politiques allemands de 1967 à 1989.

KATZ Richard, MAIR Peter, *Party organizations, A Data Handbook*, Sage Publication, London, 1992. p.378-388.

13. Donnée concernant les partis français en 2000 et 2001.  
CNCCFP, *Septième rapport d'activité*, direction des Journaux officiels, 2003. p.34-43.

14. Composition des budgets de l'UMP, du PS, des Verts, de l'UDF, du PC, de LO, du PT, de la LCR et du FN en 2002 ou 2003.  
ELIAKIM, Philippe. « L'argent noir des politiques : ça continue ! », *Capital*, février 2004, n° 149. p.78-79 et 90-91.

15. Comptes de résultats 2001 de CPNT  
*C.P.N.T Infos*, N°43, Octobre 2002. p.5.

### **Document chronologique**

16. Chronologie et contenu des accords de limitation des dépenses électorales de 1949 à 1990.  
DOUBLET Yves-Marie, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Economica, Paris, 1991. p.330.

### **Documents de science politique**

17. Schéma de la position des partis politiques par rapport à la société civile et l'Etat, les partis de cadres.  
KATZ Richard, MAIR Peter, « Changing models of party organization and party democracy, The Emergence of the Cartel Party », *Party Politics*, vol 1, N°1, 1995. p.10.

18. Schéma de la position des partis politiques par rapport à la société civile et l'Etat, les partis de masse.  
Ibid. p.11.

19. Schéma de la position des partis politiques par rapport à la société civile et l'Etat, les partis cartel.  
Ibid. p.13.

20. La position des partis avant l'introduction du suffrage universel.  
KOOLE Ruud, « Cadre, Catch-all or Cartel ? A Comment on the Notion of the Cartel Party », *Party Politics*, Vol 2, N°4, 1996. p.511.

21. La position des partis durant la première décennie après l'introduction du suffrage universel.  
Ibid. p.512.

22. La position des partis aujourd'hui.  
Ibid. p.514.

## **Document 6.** Extraits des entretiens

◆ Madame Josiane EXPOSITO trésorière de la Fédération du PS de l'Ain, jeudi 22 janvier 2004.

### **Pouvez-vous me parler de la fédération du PS de l'Ain ?**

Ce n'est pas une grosse fédération, l'Ain est une terre de mission, c'est ce qu'on dit toujours. Voyez bien on n'a même plus un député, la ville de Bourg est repassée à droite, même Belgarde qui a été à gauche pendant des années est passée à une municipalité de droite donc c'est vraiment quand même une terre de mission.

### **Et en terme d'élus ?**

Alors en terme d'élus propres au conseil général on en a combien ? Trois ? Quatre ! Et au Conseil régional sortant, il y a donc deux élus PS sur ... quatre se réclamant de la gauche du département de l'Ain. Seize élus au conseil général et il y en a quatre du PS. Sur les 16 minoritaires, sur les 16 de gauche.

Ca se caractérise au niveau des élus par ... souvent, je sais pas si c'est différent dans les autres départements, je trouve enfin en tout les cas moi qui vois ça de plus près, je suis pas nouvelle au PS mais à la fédération si, je trouve que les élus ne s'engagent pas dans les partis politiques, restent toujours dehors, et je trouve ça dommage. Je suppose que c'est peut-être pareil pour les élus de droite, il me semble que si on veut faire avancer les choses il faut s'engager.

### **Les élus ont bien besoin du soutien d'un parti ? Notamment financier ?**

Pas forcément, ils se débrouillent ..., je ne sais pas ... ils demandent le soutien du parti si vous voulez. Là, on prépare les cantonales et les régionales et sur les régionales je pense qu'il y aura que des gens ... il y aura quand même quelques personnes qui sont pas dans les partis ... mais la campagne des régionales elle se fait sur un seul compte. Mais sur les cantonales, ce sont des candidatures individuelles, ils vont demander le soutien mais pas le soutien financier, car je serai incapable de leur apporter. Mais ils vont demander à avoir le soutien ... qu'on sache pour certains qu'il sont soutenus par le PS.

### **Sans parler de soutien financier ? Ils ne vous en parlent pas ou c'est vous qui dites non ?**

Ah moi ... j'ai dit non. (rires)

### **Donc ils vous demandent quand même !**

Certains demandent oui, même d'autres partis. Quand vous avez un candidat, la dernière fois ça s'est produit, ... un candidat qui est unique, qui représente deux partis si vous voulez, ils demandent le soutien financier du PS. On avait pu accorder, cette année on ne pourra pas.

**Même quand il y a deux partis qui ne sont pas le PS ? Ou quand un des deux partis est le PS ?**

Non, un des deux partis est le PS. C'est à dire qu'on aura ...

*La secrétaire : Pour répondre à la question, on a 5 conseillers généraux PS dans un groupe minoritaire de 16.*

Donc voilà un petit peu le tableau, alors autrement on est comme les autres partis : il y a quelques jeunes qui sont venus depuis le 21 avril, le séisme du 21 avril, mais en règle générale la majorité des adhérents ne sont pas des jeunes jeunes. La réflexion que je faisais pour les élus, elle vaut pour les jeunes. C'est vrai que sans entrer dans un parti politique, parce que les partis politiques ne vous conviennent pas, seulement si on y rentre en masse on peut espérer quand même faire changer !

Et puis socialement non plus ... on est toujours sur les mêmes strates sociales, les classes moyennes, peu d'ouvriers, beaucoup de fonctionnaires.

**Vous en tant que trésorière, comment en êtes vous venue à accepter ce rôle ?**

J'ai été trésorière de ma section pendant longtemps et puis ensuite, le fait qu'on ait changé ... On est une fédération un petit peu atypique, c'est à dire que la majorité de la fédération est constituée des courants Nouveau parti socialiste et Nouveau monde. Donc on a renouvelé l'exécutif et moi j'ai accepté de prendre la ... je veux dire que le premier fédéral est NPS, et moi j'étais Nouveau monde. Si Nouveau monde avait été devant NPS, j'aurais sans doute été candidate au poste de premier fédéral, mais bon il me semblait que c'était normal de prendre la trésorerie parce que c'est, c'est un boulot important qui, enfin de toute façon je suis retraitée, j'ai du temps. Mais c'est très facile de travailler avec Paulette parce que c'est elle qui fait tout.

**Ah vous êtes plusieurs donc pour la trésorerie.**

*La secrétaire : Je veux dire que moi, j'ai des collègues dans d'autres départements, ils se tapent tout le boulot !*

**Là vous êtes deux vous.**

On n'est pas que deux, c'est à dire que ... elle est salariée. Dans d'autres départements, la personne qui est salariée n'a pas de connaissances comptables et ne fait pas la comptabilité. Ça peut arriver. Voilà. Non, Paulette est salariée.

**Il y a beaucoup de salariés, de permanents sur la fédération de l'Ain ?**

Un et demi.

**Un et demi ?**

C'est à dire que Paulette s'occupe du secrétariat, de la comptabilité, et on a un demi poste sur un permanent plus politique.

***Un demi poste, c'est qu'il ne travaille pas tout le temps ou ...***

Il travaille à mi-temps et il a un autre poste ailleurs à mi-temps. Et il s'occupe des ... en ce moment, il est directeur de campagne détaché sur le département de l'Ain pour les régionales, et c'est lui qui s'occupe aussi de la logistique pour les comptes de campagne pour les cantonales.

Pour les conseils, parce que c'est vrai que les candidats sont pas obligés d'avoir les informations et pour éviter qu'ils fassent des bêtises il est là pour les aider à ...

***Oui, les contrôles des comptes c'est très stricte apparemment ...***

Ah c'est très stricte oui, [il est là] pour aider les mandataires financiers.

Pour les élections, c'est obligé que chaque candidat aux cantonales ait un mandataire financier à lui. Alors en ce qui concerne les finances du parti socialiste, c'est autre chose. Alors, d'abord, on vit des cotisations des adhérents, et de ce que nous verse le national, ce qu'on appelle la péréquation. Vous savez, les partis politiques au national sont financés selon leurs résultats aux législatives, donc sur cet argent que le national touche pour ce financement, il y en a une partie qui est, je ne pourrais pas vous dire laquelle ni combien, qui est fait pour le financement propre de ses salariés et puis il y en a une partie qui est reversée à chaque fédération selon une péréquation qui est quoi ? Le nombre d'adhérent, quelque chose comme ça ?

*La secrétaire : En principe ils se basent sur le nombre d'adhérents ...*

Ils se basent sur le nombre d'adhérents, mais je crois que les petites fédérations ont plus, proportionnellement pour les aider parce que c'est quand même des choses qui sont incompressibles. Le salaire d'un permanent c'est incompressible. Qu'on ait 400 adhérents ou qu'on en ait peut-être 800, il y a des fédérations qui sont plus nombreuses, ils n'ont pas plus de salariés que nous.

***Donc si j'adhère au parti socialiste je vais tout payer au niveau national et ce sont eux qui vont redistribuer ...***

Non non, je vous ai dit qu'il y avait deux parties qui financent une fédération, d'une part la péréquation, d'autre part, les cotisations des adhérents.

***Vous par contre, vous reversez des cotisations au parti socialiste national.***

Alors, les cotisations des adhérents. Je vais vous donner un barème de 2003.

*La secrétaire : Je reviens à ce que tu disais tout à l'heure, mais dans des fédérations où il y a 800 adhérents il n'y a pas plus de personnel, mais des bénévoles ...*

Ah oui tout à fait, il y a des gens qui viennent. Alors voilà le barème, il est fixé selon les revenus, d'une façon progressive. Sur ces cotisations, il faut qu'on achète des timbres, ça coûte 14 euros par personne.

***Et ça vous l'achetez au parti socialiste.***

Oui au parti socialiste à Paris, ce qui fait que sur les cotisations là, on enlève déjà 14 euros qui partent au national. Et puis on reverse 25 % aux sections. Eh oui parce qu'il y a les sections qui regroupent les adhérents. Il y a des endroits où il y a un canton, une section. Puis d'autres endroits où les sections sont plus importantes et recouvrent plusieurs cantons, ce qui est le cas notamment de la section de Bourg qui recouvre je ne sais plus trop ... les cantons de Bourg ?

*La secrétaire : Ceyzériat, Péronnas, Viriat, Tréfort.*

Voilà, 5 cantons. Il y a 17 sections dans le département de l'Ain. 18, excusez-moi. Alors elles sont différentes, il y en a qui sont plus importantes que d'autres, parce qu'elles ont un territoire plus grand ... Les toutes petites, elles ont un tout petit canton qui est dans une zone rurale

**Les sections ont un statut spécifique avec leur bureau propre, leur financement propre ?**

Non, elles n'ont pas de financement propre.

**Alors elles dépendent directement de la fédération.**

Je vais vous expliquer. Effectivement, on a, à la fédération, ce qu'on appelle une association de financement du parti socialiste, c'est à dire l'ADFPS, c'est ça ?

*La secrétaire : Oui, association départementale de financement du partis socialiste.*

C'est obligatoire, pour tous les partis. Ca c'est la loi de financement. C'est à l'ordre de cette ADFPS que les adhérents émettent leur chèque de cotisation. C'est encaissé par l'association de financement du parti politique, de l'ADFPS de l'Ain, tu fais quoi après ? Une fois que c'est sur l'ADFPS tu vires tout sur notre compte ?

*La secrétaire : On encaisse tous les chèques sur l'ADFPS et obligatoirement, il faut tout revirer sur le compte de la fédération.*

Voilà, ce n'est qu'un compte de transit.

*La secrétaire : Sur lequel on n'a pas le droit ni d'acheter ni de vendre quoi que ce soit avec ce compte. On n'a rien le droit de faire d'autre que d'encaisser les cotisations et les dons.*

C'est un compte qui ne sert qu'à encaisser ...

*La secrétaire : Vérifier en fait. Avec le bilan de la fédération, ça nous permet de vérifier très vite, il faut qu'il y ait la même somme rentrée à l'ADFPS, même somme partie, même somme rentrée à la fédération. Ca permet à Paris de vérifier le suivi de ... pas de magouilles de cotisations.*

Alors donc, une fois que c'est rentré sur l'ADFPS, on fait un virement sur le compte de la fédération. Et alors à ce moment là, la fédération avec ce qu'elle a dans son compte, elle achète à partir de ce compte là les timbres, elle reverse aux sections à partir du compte fédéral. Le compte fédération c'est celui qui vit quoi, qui bouge. Par contre à la fin de l'année,

il faut qu'on fasse le bilan d'un part de l'ADFPS, et d'autre part le bilan de la fédération qui est validé par un expert comptable.

### ***J'imagine que ces bilans sont rendus publics pour les adhérents du PS ?***

*La secrétaire : C'est même rendu public pour tout le monde, ça passe au journal officiel. Les comptes nationaux passent au journal officiel et en principe dans le journal officiel ils détaillent par fédération. Puis après on envoie nos comptes à Paris ...*

Une fois que ça a été validé par l'expert comptable, ça part au national, qui consolide ...

*La secrétaire : Puis il y a la commission fédérale.*

Il y a une commission des finances fédérales qui va faire une petite synthèse pour présenter ça au Conseil Fédéral. Je pense qu'on les transmettra à chaque section pour renseigner chaque adhérent. Pas toute la totalité, mais la synthèse qu'on en fera. Pour que les gens sachent combien on a dépensé, sur quel poste, etc. Mais ça aide à se rendre compte ...

### **Ca doit être très intéressant de voir les différences entre les fédérations.**

Oui. Et voilà, ce qu'on fait de nos sous.

*La secrétaire : Ne confondez pas fédération et section.*

La section n'a pas le droit d'encaisser, elle a un compte mais pas le droit d'encaisser des dons ou des cotisations, elles n'ont rien. Elles ne peuvent qu'encaisser la ristourne que leur fait la fédération. Et puis vous avez aussi les cotisations d'élus. C'est à dire qu'on demande aux élus qui touchent une rémunération... comment ça s'appelle ? Une indemnité, pardon, on demande aux élus qui touchent une indemnité de verser à la fédération 5 % de leur indemnité avant impôt. Pourquoi je précise avant impôt, parce qu'il y en a certains qui font faire un prélèvement à la source. Par exemple, les conseillers régionaux, ils font un prélèvement libératoire. Ceux qui ont des revenus qui pourraient être bien plus imposés ont le choix de faire un prélèvement obligatoire. C'est pour ça que je vous dis avant prélèvement libératoire. C'est à dire que s'ils touchent 2000 euros d'indemnité, et qu'il y a un prélèvement libératoire qui est de combien 35 % tu ne sais pas ? Oui je crois que c'est quelque chose comme 35 %. C'est sur ces 2000 euros que je veux qu'ils nous reversent 5 % et non pas 2000 euros moins 35 %.

### **C'est 5% par mois ? Quelles que soient les indemnités ou les élus, c'est 5% ?**

Alors, encore une fois, c'est 5 % dans la Fédération de l'Ain. Il y a des fédérations où c'est beaucoup plus. Je peux vous l'indiquer car je suis allée à une réunion où on en a beaucoup parlé ...

*La secrétaire : C'est toujours pareil, il y a le barème.*

Bien sûr. Il y a un forfait pour le petit maire ... Alors moi j'ai demandé au national que ce soit décidé au national, pour qu'il y ait un plancher décidé au national.

**Une fédération pourrait décider par exemple de ne rien prélever sur les indemnités.**

Oh ça m'étonnerait parce que ça peut quand même servir. Je vais vous dire parce que je l'avais noté.

**Si vous n'aviez qu'un élu vous seriez tenté de lui prendre 90 % pour renflouer les caisses ...**

(rires) En Scène Maritime par exemple ils prennent 30 %.

**Ah ... il n'est pas bon d'être élu PS en Scène Maritime alors ...**

La Meuse, non pas la Seine maritime, je me suis trompée je vous ai dit des bêtises. Ah, la Meuse, 35 %. Le Tarn 10 %. Le Finistère 8 %, le Var 5 % ...

**En fait c'est très variable.**

C'est très variable.

**Donc vous avez demandé à ce qu'il y ait une harmonisation au niveau national.**

Pas une harmonisation, mais qu'il y ait au moins un plancher.

**Et c'est pareil pour les élus européens ?**

Oui. C'est pareil, il font leur chèque à l'ADFPS.

**5 % pareil.**

Voilà. Il y a d'abord les salaires des permanents à payer. Et puis les charges de téléphone etc. et normalement ...oui les charges sociales, le téléphone, les courriers, la maintenance. Mais quand on achète quelque chose, là on a un projet d'acheter du matériel informatique, on va en parler ce soir en bureau, il faut que ce soit voté par le Conseil Fédéral. Les grosses dépenses doivent être en principe votées par le Conseil Fédéral.

**Vous faites un projet prévisionnel et puis ça se décide ensuite.**

Voilà.

**Qu'est-ce qui représente les plus grosses dépenses ?**

C'est les salaires. Les salaires et les charges.

**Et ce qui vous rapporte le plus ? C'est les cotisations ?**

Non, c'est la péréquation. C'est ce que nous donne le national.

**Par rapport à la législation, qui est en France assez contraignante par rapport à d'autres pays, qu'est-ce qui concrètement vous pose le plus de difficultés ? Vous arrive-t-il de vous dire que la législation est mal faite et sur quels points ?**

*La secrétaire : Il faut savoir aussi que le bilan, le grand livre comptable, est présenté comme dans une entreprise. Mais c'est quand même beaucoup plus simple, il y a moins de comptes et on ne récupère pas la TVA. On est plus comme une association, on n'est pas assujettis à la TVA. On demande les prix TTC on paie les prix TTC, on n'est pas assujettis. Alors après c'est simple vu qu'on est déjà débarrassé de la TVA. On n'a rien à voir avec l'administration dans le sens où l'on paie un expert comptable et c'est lui, qui nous fait les déclarations à l'URSSAF, aux ACEDICS, les retraites complémentaires, qui nous fait les feuilles de paye ...*

Moi je ne trouve pas ça contraignant, je trouve que c'est normal d'avoir une pièce comptable tout le temps pour justifier tout. Vous me direz c'est peut-être parce que j'ai une formation comptable. Alors moi ça ne me semble pas aberrant. Quand j'ai repris il y a plusieurs années la trésorerie de ma section, d'abord j'avais été obligée de refaire toute la comptabilité sur deux ans en arrière. Ça ne paraissait pas évident, mais c'est vieux hein, il y a plus de 20 ans, ça ne paraissait pas évident à tous le monde qu'il fallait une note. Ils venaient ils me disaient : « j'ai dépensé 10 timbres » « Oui tu as une note ? » « Non » alors j'étais obligée de faire un bon comme ça. On n'a pas de vérification comptable dans une section, mais je veux dire que ça me semblait ... d'accord je savais qu'il avait envoyé 10 lettres si vous voulez. Mais là quand je vais acheter des timbres pour ma section, j'achète 100 timbres, je me fais faire une note, à la Poste, elle me fait ça sur son ordinateur et puis voilà je le donne au trésorier et il n'y a pas de souci. Non moi je ne trouve pas ça contraignant, au contraire. Mais je pense que les fédérations comme ici où il y avait déjà une comptabilité bien tenue n'ont pas eu de difficultés. Où c'est peut-être un peu plus contraignant c'est pour les élections. C'est ça, il faut faire très très attention à ce qu'on fait, parce que, il y a quand même ... il peut y avoir des conséquences extrêmement graves. Ils regardent tout, tout.

**Dans les journaux on peut parfois lire que la Commission nationale des comptes de campagne reçoit beaucoup de dossiers, elle est submergée ... Elle n'aurait le temps que de survoler les comptes ...**

Ah non non ils regardent tout, ils demandent des détails. Je ne sais pas s'ils ont demandé à Eliane la dernière fois mais ils ont demandé des détails. Ils ont plusieurs fois demandé des choses. Ah non non ...

La secrétaire : Ah les frais de déplacement ... il faut vraiment tout justifier ...

**C'est très minutieux donc comme contrôle.**

Faut faire certifier ça par deux commissaires aux comptes.

*La secrétaire : On ne peut pas dire n'importe quoi hein ... guide financier pour les cantonales, guide financier pour les régionales ...*

Voyez par exemple, c'est très regardé, par exemple pour les régionales il y a un compte régional, parce que c'est un compte unique, avec un mandataire unique. Et il faut que dans les départements, puisqu'il y a des sections départementales de la liste régionales, il y a des

candidats par départements, si on fait quelque chose faut d'abord demander au mandataire régional, lui envoyer un devis, et puis après lui envoyer la facture. On ne peut pas faire n'importe quoi parce qu'il y a quand même des sommes à ne pas dépasser. Il faut faire attention.

**Les plafonds, au niveau des cantonales, des régionales, vous semblent-ils adaptés ? Le PS arrive juste à la limite où avez-vous de la marge ?**

Sur les régionales je ne pourrais pas vous dire mais par exemple pour les municipales, moi j'ai participé à une campagne municipale, on n'a pas dépassé 50 % du plafond. C'est à dire que l'on est totalement remboursé.

**Donc vous vous arrangez pour ne pas dépasser cette limite.**

Voilà. Maintenant si on pouvait faire un ... Ah bien tiens je vous le disais. La subvention de l'Etat génère 25 millions d'euros. Un tiers de ce que l'Etat verse est reversé aux fédérations.

*Secrétaire : C'est par exemple des présidentielles ... Les fameuses présidentielles d'avril. le candidat était Jospin, il avait un mandataire financier à Paris, et après dans chaque fédération il y avait un mandataire financier correspondant. Nous on a bien fait campagne pour le candidat Jospin. Donc toutes les dépenses de la fédération sont archi-épluchées, notées factures en main ... on fait une demande à Paris pour savoir combien on pourrait dépenser et jusqu'à quand. Toutes les factures sont remontées à Paris et on été archi-épluchées par Jean Batet, enfin l'équipe de Jospin. Et j'aime autant vous dire que s'il y a quelque chose qui ne va pas ... On ne peut pas tricher, depuis la loi de financement et c'est tant mieux parce qu'il y avait ...*

Et c'est tant mieux oui.

**Est-ce que la loi de financement de 1995, qui a interdit le financement par les personnes morales, a posé un problème d'adaptation au PS ?**

-RIRES-

Secrétaire : Moi au début j'étais ici il y a 14 ans, c'était encore valable il y a 14 ans, on avait fait des beaux imprimés pour les entreprises. Les entreprises payaient à droite mais pas à gauche !

**ICI dans l'Ain vous voulez dire ?**

*Secrétaire : Dans l'Ain !*

**Donc cette législation ne vous a pas du tout posé de problèmes.**

Non non.

Secrétaire : Ca a été donc remplacé par l'Etat qui donne aux partis.

**Cette aide de l'Etat vous semble adaptée pour compenser le fait que les personnes morales ne peuvent plus ...**

Secrétaire : On sait même pas combien ... en fait ça doit être dans les journaux ça ? Ca aide pour faire une campagne électorale, puisque l'Etat rembourse chaque candidat maintenant, de ses frais.

Moi je trouve que c'est très bien qu'il y ait un financement public pour les partis politiques. Par contre, si je peux en dire un mot, je trouve que ... ça favorise aussi l'émiettement, des candidatures multiples, l'éparpillement des candidatures parce que c'est un fait que les ... quand on calcule le financement des partis politiques sur leurs résultats, il y a des petites formations qui se présentent sachant qu'elles n'auront pas de résultats, mais parce qu'elles vont récupérer du financement. Et moi je pense que les seuils sont certainement à revoir, à partir de combien d'électeurs on finance.

**Si on vous annonce la réouverture du financement par les personnes morales, comment vous réagissez ?**

*Secrétaire : Alors tous ceux qui ont passé un procès ... on recommence ?*

Non mais là c'était des valises, c'est autre chose !

Secrétaire : Oui mais le problème quand les personnes morales ont le droit de payer, c'est que souvent il y a des dessous de table, il y a des pots vous voyez. C'est-à-dire qu'un entrepreneur de maçonnerie, l'élue de la ville va lui donner trois quatre marchés pour avoir après ... c'est ça ce qui se passait avant.

Surtout que dans le même temps, selon la directive européenne on vient de relever le plafond en dessous duquel on n'est plus obligé de faire des appels d'offre. Bien que là je pense qu'il y a certains élus, j'ai demandé moi je suis élue à Ambérieu en Bugey dans une municipalité de droite je suis élue d'opposition, et comme je siégeais à la commission d'appel d'offre j'ai demandé au maire l'autre jour au conseil municipal, si on allait se contenter de faire des appel d'offre avec ce plancher et il m'a dit que non qu'on allait continuer à fonctionner quasiment comme on fonctionnait avant, parce que ... Donc moi je dis qu'avec ces montants qui sont quand même importants maintenant, ça laisse toute porte ouverte ... au lieu de passer un marché de 2 millions d'euros et bien on fera plusieurs petits marchés et puis on les donnera au copain qui aura donné la ... même si c'est dans la transparence, même si on donne des chèques et puis que c'est inscrit etc. Oui parce qu'on a eu nous aussi nos affaires !

♦ Monsieur Jean-Louis MERE, chef du service juridique de la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques (CNCCFP). Vendredi 13 février 2004.

**Quel est votre rôle de la CNCCFP ? Comment en êtes vous venu à travailler ici ?**

*Personnellement c'est un hasard. Je suis chef du service juridique et des partis politiques donc je regroupe l'ensemble ... Elle est composée de 9 membres. On divise la France en 8 circonscriptions et chaque membre de la commission est rapporteur général pour un secteur géographique. Ça fait des gros territoires. Il y a un rapporteur général qui présente les comptes de toute la circonscription. On a un pôle des partis politiques qui contrôle les partis politiques, et un pôle des élections qui contrôle les comptes de campagne directement. On a une équipe de permanents : 8 circonscriptions, 8 permanents, et en période électorale on travaille avec des rapporteurs locaux. On a à peu près 150 rapporteurs locaux qui étudient les comptes. Quand il y a une élection, les candidats envoient, depuis l'ordonnance de décembre, leur compte à la Commission, elle redistribue aux rapporteurs locaux qui vont étudier les comptes, faire la procédure contradictoire, et dès qu'on corrige un compte, qu'on le réforme ou qu'on le rejette, il faut absolument que le candidat soit informé et puisse se défendre. Tous les rapporteurs doivent faire une procédure contradictoire et ensuite ils proposent une solution. Ils font un projet de décision que nous, nous avons sur Internet puisqu'ils travaillent en liaison sur Internet avec nous. Normalement, quand ils font une lettre de procédure contradictoire, ils écrivent eux-mêmes leur lettre, ça passe par le système Internet et le courrier part d'ici. Ils ne peuvent pas être embêtés, envoyer une lettre de chez eux ... ils pourraient avoir des pressions etc. Et à l'inverse toutes les réponses arrivent ici. Ces 150 rapporteurs sont un petit peu sous surveillance de ces huit chargés de mission qui sont ici, qui travaillent auprès de la Commission, qui vérifient le travail en cours des rapporteurs, pour voir s'ils respectent bien les délais, une fois que le travail a été fait, ils font une petite fiche synthétique pour le rapporteur général qui est chargé de présenter le compte en Commission, puis ils font valoir leur opposition : ils disent d'accord pour ce qu'a fait le rapporteur, ou alors je ne suis pas d'accord, et le cas échéant, quand le rapporteur n'a pas bien fait son travail, ils sont obligés de se substituer au rapporteur et de faire eux-mêmes la procédure contradictoire. Voilà, ça c'est pour les comptes de campagne, où là il y a un*

travail plus approfondi, là on a les comptes, on a les pièces justificatives, le travail est effectué réellement ici.

L'autre volet, c'est les partis politiques. Là, on a un double rôle : un rôle matériel qui est le suivi des reçu dons et la c'est un travail horrible car vous savez que les donateurs ont droit à l'avantage fiscal donc nous on est obligé d'éditer des formulaires de reçu dons. Les candidats, les partis politiques nous les renvoient, et là, c'est là où notre rôle est relativement faible compte tenu de la législation actuelle, c'est qu'on doit contrôler les comptes des partis politiques. Mais notre contrôle est un contrôle purement formel, puisque chaque parti politique doit normalement envoyer ses comptes visés par deux Commissaires aux comptes. Donc le véritable contrôle est effectué par deux Commissaires aux comptes, qui nous envoient les comptes, notamment leurs rapports. Ils peuvent rejeter un compte à la limite, s'ils s'aperçoivent qu'il y a un don de personne morale, ils ont obligation de le signaler, dire le compte n'est pas conforme. Et nous on reçoit les comptes et si on voit des anomalies notre seul rôle là est d'informer le ministère de l'Intérieur pour qu'il supprime l'aide publique. En matière de partis politiques on a aussi un autre rôle : les partis politiques s'organisent librement : ils n'ont même pas l'obligation d'être une association. Il peut y avoir un parti politique de fait sans avoir même la création d'une association, et sans statut. C'est le droit constitutionnel. Mais pour bénéficier des avantages du financement des partis politiques, c'est à dire le cas échéant d'avoir l'aide publique ou de pouvoir présenter des candidats dans une campagne électorale, il faut appliquer les règles de financement des partis politiques. Et ces règles sont simples, il y en a deux : la première importante c'est que tous les dons que doivent recevoir les partis politiques doivent être faits à un mandataire financier. Ce mandataire est soit une personne physique, soit une personne morale association de financement. Quand c'est une association de financement, elle doit être agréée par la Commission. Donc elle a créé des associations de financement, elle reçoit, la date limite c'est le 30 juin, les comptes des partis politiques. Elle doit vérifier qu'ils ont bien été envoyés, qu'ils ont bien été visés par deux Commissaires aux comptes, et si ces formalités ne sont pas respectées, là la sanction c'est la suppression de l'aide publique.

**Et la sanction ce n'est pas vous directement qui l'appliquez ?**

Non, on informe le ministère de l'Intérieur.

**Avez-vous des pouvoirs d'investigation pour vérifier que les Commissaires aux comptes ont bien visé les comptes ?**

Nos pouvoirs sont faibles. La loi ne nous donne pas de pouvoirs, on essaie d'en prendre, ou au moins ce qu'on veut c'est pouvoir analyser, pouvoir dire dans notre rapport d'activité quels sont nos véritables pouvoirs. On l'a déjà fait, le Président s'était pas mal battu, et a réussi déjà à ce que les Commissaires aux comptes vérifient qu'il n'y ait pas de dons de personnes morales. Parce qu'avant, dans les normes des commissaires aux comptes, il n'y avait pas l'obligation de vérifier qu'il n'y avait pas de dons des personnes morales. Ils avaient l'obligation de vérifier que du point de vue comptable c'était bien mis dans les bonnes colonnes, mais pas l'obligation de vérifier qu'il n'y avait pas de dons de personnes morales. Le Président s'est bagarré avec le Conseil de l'ordre, et il a réussi à ce que les normes des commissaires aux comptes soient modifiées, et maintenant ils doivent vérifier qu'il n'y a pas de dons de personnes morales. C'est très récent qu'ils vérifient, ils y a deux ans au moins. Un an et demi même. Avant, ils disaient que ça n'entrait pas dans leur obligation comptable. Dans le statut des commissaires aux comptes il n'y avait pas l'obligation de vérifier qu'il n'y avait pas de dons de personnes morales. Ils vérifiaient, s'il y avait des dons, que ce soit bien rentré dans la colonne dons. Ça faussait. Et nous on n'a pas les pièces comptables, on n'a pas les justificatifs. Et après nous on est chargé de publier les comptes des partis politiques. Ca vous le verrez dans la loi de 1988, un code montre que la loi est particulièrement mal faite. La loi de 88 modifiée. Vous voyez l'article 11, les partis ont l'obligation de tenir une comptabilité, ils envoient cette comptabilité au 30 juin suivant l'exercice comptable, ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes. Voilà le rôle de la Commission : qui assure leur publication sommaire au Journal Officiel. La loi dit quand même après : si la Commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, qu'est-ce qu'elle peut faire seulement, ... ? Je vous dis le ministère de l'Intérieur nous interroge chaque année, est-ce que les partis ont bien déposé, on envoie la liste des partis qui n'ont pas déposé, ou qui ont déposé mais qui avaient une irrégularité majeure qui empêche que ...

### **Vous constatez beaucoup d'irrégularités ?**

Vous savez on a 300 partis déclarés. Il y en a vingt à peu près qui ne déposent pas, au moins. Mais ils ne sont pas forcément déjà bénéficiaires de l'aide publique. L'autre intervention de la Commission résulte de l'agrément, donc c'est l'article 11. Le paradoxe c'est que la loi prévoit un agrément pour les associations de financement, mais rien pour les mandataires personnes physiques. Le parti politique a le choix, si c'est un mandataire personne physique on n'a pas d'agrément. En sachant que le contrôle pour l'agrément est un contrôle de pure forme. On contrôle que les statuts du parti politique sont normaux c'est à dire qu'ils ne disent pas « le parti sera financé par des personnes morales » et que l'association de financement précise bien que son unique objet est de recevoir les dons enfin les fonds du parti politique, et puis c'est tout. Et puis la circonscription électorale de l'association de financement. Et puis qu'il n'y ait pas d'incompatibilité. Et encore, des incompatibilités il peut y en avoir dans la mesure où un trésorier du parti peut aussi être membre d'une association de financement. C'est moins stricte que pour les campagnes électorales. Nos moyens sont moindres, sont beaucoup plus limités de par le texte de loi. Il faut bien voir aussi que pour les partis politiques, on n'a pas du tout à contrôler les dépenses, la liberté des partis politiques : on n'a pas de pouvoir d'opportunité, ils font ce qu'ils veulent de leur argent. On n'a pas à vérifier les dépenses, on les publie, mais on n'a pas à les vérifier. Donc le contrôle porte essentiellement sur les ressources des partis, voir s'il n'y a pas de dons de personnes morales. Alors il y a un autre contrôle qui est lié cette fois-ci au financement des campagnes électorales. Ca c'est plus difficile parce qu'on est un petit peu en désaccord avec le Conseil constitutionnel. Normalement on part du principe que pour qu'un parti politique puisse financer une campagne électorale, c'est à dire puisse financer un candidat, il faut qu'il soit reconnu comme

parti politique au sens de la loi de 1988. N'importe quel parti qui va se constituer, on ne va pas admettre qu'il puisse financer une campagne électorale. Parce qu'on veut pouvoir avoir pu contrôler que le parti lui-même n'est pas financé par des personnes morales, parce que si on ne pouvait pas faire ça, ce serait un moyen pour que des candidats soient financés indirectement par des personnes morales. Donc tous les partis ne peuvent pas être financés, il faut que ce soit des partis que l'on contrôle, c'est à dire qui aient déposé leur compte pour pouvoir financer des campagnes électorales.

**Mais il n'y a pas de définition de ce qu'est un parti exactement, puisqu'il n'y a pas de statut.**

Non. Ce sont des gens qui disent « je suis un parti politique ». On en a un récemment qui s'est présenté, ça a fait un débat à la Commission, il a demandé un agrément d'association de financement, on lui a dit mais envoyez nous vos statuts. Il a dit non je n'ai pas besoin d'un statut. Alors envoyez nous la preuve que vous êtes un parti et non pas une société commerciale ... vous pourriez avoir un autre but. Alors il nous a envoyé, sans envoyer ses statuts, les délibérations de leur assemblée générale, qui effectivement, se constituait dans un but politique. Ils disaient on est là pour créer un parti politique, mais sans avoir de statut, c'était quelque chose de collégial. Et par contre à côté ils avaient créé une association de financement, déposée en préfecture selon la loi des associations, c'était conforme donc on a agréé cette association de financement.

**Donc ils peuvent récolter des fonds, des dons ...**

Voilà mais pour l'aide publique, il faudrait qu'ils aient des voix et ça c'est différent. Pour en revenir à ce que je vous disais qui est plus difficile sur le problème de financement, des campagnes électorales par les partis, il faut que les partis soient reconnus comme tels, c'est à dire appliquent la loi sur le financement des campagnes électorales. Pour financer des campagnes électorales, il faut que le parti soit reconnu comme parti par la Commission, c'est à dire qu'on ait pu vérifier que ses comptes du parti n'étaient pas financés par des personnes morales. Vous savez qu'on a des difficultés pratiques parce que la parti est rarement constitué d'une administration centrale, mais de fédérations et de sections. On a eu des cas pour les législatives, ça arrive fréquemment, où c'est une section qui apporte de l'argent à un candidat. Mais alors c'est possible si ces comptes de la sections sont agrégés avec ceux du parti c'est à dire s'il y a pu y avoir une vérification comme quoi la section n'avait pas des dons de personnes morales. Alors en général, dans la présentation des comptes de parti, le parti politique agrège dans ses comptes ceux de la structure centrale et ceux des fédérations, mais pas les comptes des sections. Ce qui fait qu'on a rejeté des comptes de candidats parce qu'ils y a eu des dons provenant d'une section de parti politiques, qui n'avait pas eu ses comptes agrégés avec ceux du parti. Comme une personne morale lambda.

**C'est assez compliqué comme système.**

C'est très compliqué.

**Ne peut-il pas y avoir des erreurs non volontaires, des partis qui n'ont pas la spécialisation pour voir ce genre de subtilités ?**

Généralement ils le savent. Ou alors il y a la possibilité qu'une section se constitue parti politique et ait elle même une association de financement et envoie elle même ses comptes, ce

qui se fait aussi. Et donc là elles peuvent financer les campagnes électorales. Donc pour résumer, ce qu'il faut retenir pour le rôle de la Commission, c'est qu'elle intervient premièrement pour l'agrément des associations de financement, elle reçoit les comptes des partis politiques et regarde s'ils ont bien été visés par deux commissaires aux comptes. On interroge aussi les commissaires aux comptes quand on voit des anomalies. On publie les comptes, mais là la seule sanction c'est la suppression de l'aide publique.

### **C'est automatique ?**

Dés qu'on dit « non conforme » c'est automatique. On publie les comptes tels qu'on les reçoit d'ailleurs. Le bilan lui-même n'est pas important, ce qui est important c'est le compte de résultats qui montre un petit peu les mouvements financiers et surtout comment sont financés les partis, d'où viennent leurs ressources : des cotisations, des élus ou pas, est-ce que ça vient de dons ... A la limite, les dépenses ça ne nous regarde pas. On ne peut rien dire, ils peuvent donner l'argent à n'importe qui.

Le contrôle effectif incombe aux commissaires aux comptes. On a au moins cette garantie que c'est publié. Maintenant si il y a des dons de personnes morales cachés est-ce que le commissaire au compte peut les voir ou pas ...

### **S'il fallait donner des pouvoirs supplémentaires à la Commission ce serait dans quel domaine ? Investigation ? Sanction ?**

Il faudrait oui, plus de pouvoir pour vérifier les comptes du parti. Chaque parti politique a ses propres sociétés qui dépendent du parti. Vous avez des partis politiques qui ont leur imprimerie par exemple. Il y a une agrégation des comptes des structures qui dépendent du parti.

### **Là il n'y a pas don de personne morale.**

Comme ils agrègent leur compte avec ceux du parti. Mais il peut y avoir, bon, des échanges, un actionariat privé qui intervient à l'intérieur de ces sociétés, de ces structures privées, ça complique pas mal, mais c'est pas interdit. C'est un des dangers, c'est un risque. ils ont une contribution de 50% ou 100% du parti politique et c'est déclaré dans les comptes du parti politique.

### **Il y a beaucoup de partis qui ont ce genre de moyens ?**

Oui, il y en a. Je ne peux pas vous donner la liste comme ça mais il y en a.

### **Quels sont les moyens de la Commission ?**

Là aussi, le Président s'est beaucoup bagarré pour augmenter au moins les possibilités de recrutement de personnel parce qu'on était une autorité administrative indépendante de par la jurisprudence mais pas de par la loi. C'est l'ordonnance du 8 décembre dernier qui a reconnu la Commission comme autorité administrative indépendante et qui permet à la Commission cette fois ci de recruter des contractuels. Le personnel, normalement, était du personnel fonctionnaire mis à disposition par trois ministères, le ministère de l'Economie et des finances, le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur. Comme c'est du personnel mis à disposition c'était du personnel payé par les ministères, mais dont ils n'avaient pas la jouissance. Ils ne mettaient pas forcément le personnel qu'il fallait. On avait des postes qui

n'étaient pas pourvus, et quand ils nous envoyaient quelqu'un ... Et il n'y avait que ces trois ministères par tradition qui donnaient des gens. Pour vous expliquer mon cas personnel, par exemple moi j'étais du ministère de la Défense, j'ai été détaché au ministère de la Justice et le ministère de la Justice m'a mis à disposition de la Commission. Maintenant que c'est une autorité administrative indépendante les personnels fonctionnaires eux sont détachés directement de leur ministère d'origine à la Commission sur des emplois de contractuels. Ça permet au moins de recruter plus facilement qui l'on veut, surtout en période électorale. En sachant qu'on recrute des vacataires. On est 8 personnes hors élections, mais en période électorale on double. On embauche des vacataires. On a la maîtrise du personnel. On pouvait avant embaucher des vacataires mais pour les emplois permanents on ne pouvait pas. En gros, les ministères nous mettaient souvent du personnel, ils ne savaient pas quoi en faire, ils se disaient « oh tiens on l'envoie à la Commission ». Ils sont payés par eux, on ne pouvait pas choisir et faire un recrutement et dire celle là est plus compétente que d'autres ... On nous envoyait d'office quelqu'un et ça ne fonctionnait pas forcément, ce n'était pas une bonne chose.

Et en ce qui concerne les délais ?

Pour ce qui concerne la publication des comptes, on n'a pas trop de délais, cela fait qu'on est complètement en retard pour vous dire la vérité. Il y a eu des restructuration, il y a eu des personnes qui sont parties, et les comptes, ils arrivent au mois de juin. Là les derniers comptes sont arrivés le 30 juin 2003, ils correspondaient aux comptes de l'année 2002 et ils ne sont pas encore publiés. C'est un vaste travail. Là où on est très serré pour les délais c'est pour les contrôles des comptes de campagne des élections. S'il y a un contentieux initial de l'élection, la Commission a deux mois pour se prononcer, après le dépôt des comptes. S'il n'y a pas de contentieux initial, elle a 6 mois pour se prononcer après le dépôt du compte. Il y a une petite nuance, en cas de contentieux elle a deux mois pour se prononcer après la date limite de dépôt des comptes, et dans le cas de non contentieux initial elle a 6 mois après la date de dépôt du compte. C'est compte par compte. En sachant que nous on statue scrutin par scrutin.

Là on pense que pour les élections européennes ou régionales, les trois quarts des scrutins sont contentieux. Même plus. Il suffit que quelqu'un conteste l'élection pour qu'il y ait un contentieux électoral et donc on a deux mois pour statuer. Quand il y a eu une requête pour l'élection. Même si ce n'est pas des griefs financiers, la Commission n'a que deux mois pour statuer. C'est arrivé qu'on fasse des acceptations tacites parce qu'on n'a pas pu, le rapporteur n'a pas renvoyé à temps son dossier.

### **Ces délais pourraient-ils être plus longs ?**

Le législateur comme le juge ne veulent pas non plus que l'élection soit toujours dans un système entre guillemets : est-ce qu'elle est validée ou pas ? Il faut un délai très bref. On aimerait au moins trois mois.

### **Il faudrait jouer sur les effectifs alors.**

Oui, en sachant qu'il faut tout de même que le compte passe en Commission. Tous les comptes passent en Commission.

[...] La vous voyez le candidat dans son compte a déclaré les frais de la campagne officielle, alors qu'ils sont payés à part par la préfecture pour les candidats qui ont eu plus de 5% des voix. Donc nous on les enlève du compte de campagne, et on fait une réformation par rapport à ce qu'a déclaré le candidat. On enlève donc en dépenses, et l'équilibre comptable oblige on

enlève aussi en recette. Quand on prend la décision de rejet on est obligé de saisir le juge, qui va se prononcer sur l'inéligibilité du candidat ou non. Une nouveauté maintenant, avant les décisions de la Commission ne faisaient pas grief, on avait deux sortes de décisions : les décisions de rejet, on saisit le juge de l'élection qui se prononce sur l'inéligibilité du candidat. Il regarde si la Commission a statué à bon droit ou si le candidat peut faire valoir sa bonne foi. Il peut très bien dire la Commission a statué à bon droit, dans ce cas là le rejet est maintenu, donc le candidat ne sera pas remboursé, mais il n'est pas forcément inéligible si le juge reconnaît sa bonne foi. Nos décisions peuvent être modifiées par le juge. Le juge peut ne pas nous suivre. A l'inverse, en cas de décision de réformation, là on n'a pas besoin de saisir le juge. Avant la décision ne faisait pas grief, donc on l'envoyait au préfet et c'est le préfet qui notifiait le remboursement au candidat. Donc si le candidat n'était pas d'accord sur le montant remboursé, il intentait un recours contre la décision du préfet. Alors que maintenant, nos décisions vont faire grief, donc s'il n'est pas content il va tenter un recours contre notre propre décision. Ca nous donne plus de travail. Dès qu'il y a un rejet de compte, c'est le juge de l'élection qui est saisi. Le juge de l'élection n'est pas le même selon les élections. Législatives : conseil constitutionnel, régionales Conseil d'Etat, cantonales et municipales c'est le tribunal administratif du lieu de la circonscription. Pour la réformation, maintenant que nos décisions font grief et qu'on est un organisme collégial à compétence nationale, le juge compétent c'est le Conseil d'Etat pour l'instant. Là, ça devient de plus en plus complexe. Ca va nous causer beaucoup de difficultés. Avant on était d'une hypocrisie : le candidat nous disait « je ne suis pas d'accord avec votre décision », on lui répondait « ça y est on a épuisé nos compétences », voyez avec le préfet. Le préfet n'avait pas le temps il nous disait « qu'est-ce qu'on fait ? Je rembourse ou pas ? » On disait « c'est votre problème débrouillez vous. » On l'aidait bien sûr mais c'était un peu hypocrite. Le préfet pouvait toujours décider autre chose que la décision qu'on avait prise. Je ne pense pas que c'était souvent le cas. Il va falloir clarifier les compétences entre le juge de l'élection et le juge des comptes. Prenons quelqu'un qui a son compte rejeté, nous on saisit le juge de l'élection. S'il reconnaît qu'on n'a pas statué à bon droit, il n'annule pas la décision. Rien n'empêche un candidat d'intenter parallèlement un recours pour excès de pouvoir, un recours en plein contentieux cette fois-ci devant le juge des comptes. Le juge des comptes pourrait se prononcer parallèlement. Ca ne s'est pas produit, c'est une hypothèse d'école. Par exemple, vous auriez le Conseil d'Etat saisi et le tribunal administratif saisi, pour une élection cantonale où le juge de l'élection est le tribunal administratif. Il y a un juge des comptes et un juge de l'élection, c'est la difficulté qu'il faut retenir. D'un côté vous avez un intérêt pécuniaire et de l'autre c'est l'élection où le juge doit statuer très tôt.

### **Pourquoi la Commission n'est pas compétente pour certaines élections ?**

Pour les présidentielles, le Conseil constitutionnel dans son rapport a demandé à ce que la Commission soit compétente, je crois que c'est historique. C'est peut-être des élections trop importantes.

En 2007 normalement, si les dates des élections ne sont pas modifiées la Commission explose. Il y a les élections municipales, les élections législatives, les cantonales, il y a tout en 2007, si on ajoute les présidentielles qui auront lieu en 2007 ... c'est la catastrophe. Pour vous donner un ordre d'idée les législatives ça a été 8444 comptes à vérifier. Alors pour les cantonales, à peu près 8000 aussi, les régionales il y en aura moins, les européennes après ce sera des grosses listes ... déjà ça va être dur.

### **Les apports personnels des candidats, comment la Commission peut-elle les contrôler ?**

Ca elle le fait oui, pour les comptes de campagnes. Ca c'est facile il y a les mouvements bancaires. Normalement, ça c'est une nouveauté, il y a l'obligation du mandataire maintenant, dans tous les cas de figure. Avant ce n'était pas obligé quand il n'y avait pas de dons. Le candidat quand il apporte doit faire un chèque sur le compte bancaire ouvert par son mandataire. Je peux vous dire l'astuce maintenant des candidats chevronnés ou des partis politiques chevronnés. Si vous avez un plafond de 100, le n'est remboursé que de 50 automatiquement. Lui, il est remboursé à concurrence de son apport personnel. Donc il fait un apport limité à 50, mais s'il veut apporter plus, le reste il fait un don au parti. Mettons qu'il veut apporter 75. Il sait qu'il ne sera remboursé que 50 dans tous les cas de figure, le reste, les 25 suivant il les apporte au parti politique, donc il a l'avantage fiscal, et le parti politique reverse au mandataire comme apport « parti ». Il arrive à être remboursé de ses 50 mais aussi de 60% des 25 quand même. Il ne gagne pas d'argent mais est remboursé plus que normalement. Il peut très bien apporter 100 mais ne sera remboursé que 50.

C'est un moyen aussi ... vous savez que les dons sont plafonnées, 4600 euros par personne pour les campagnes électorales. Mais les colistiers peuvent donner autant qu'ils veulent, donc si quelqu'un veut faire un apport énorme il se met colistier.

[...]

C'est la difficulté qu'on rencontre actuellement, puisque les partis européens, eux peuvent être financés par des personnes morales : il ne faut pas qu'il y ait de passage des dons de partis politiques européens au partis politiques français. Normalement, ça devrait être limité aux dépenses européennes. il y a un autre danger qui nous menace, il ne faut pas se leurrer c'est les fondations. Puisque maintenant chaque parti crée sa fondation en disant qu'il y a un barrage monstre entre la fondation et le parti, on est très sceptique là dessus et il pourrait y avoir un petit peu d'argent qui passe de fondation à des partis politiques. Elles ne sont pas des partis politiques, donc elles peuvent être financées par des personnes morales. Elles ne peuvent pas financer le parti, mais quelle sera la frontière ? On dit c'est des organes de réflexion, mais le parti va bien prendre les idées qui ont été débattues dans les fondations, ça va leur servir quand même. Il faut que ce soit étanche et est-ce que ce sera étanche ? On a des doutes. Il faudrait que les fondations aient les mêmes règles que les partis politiques. En ce moment l'UMP en crée, le Parti communiste ... c'est une idée qui se développe. Le bureau d'étude, le parti va payer alors que la fondation sera financée par des personnes morales.

### **Avez-vous des remarques de la part des trésoriers sur le terrain à propos de leurs difficultés à appliquer la loi ?**

Eux ce qu'ils voudraient surtout, que les mêmes règles comptables s'appliquent quand ils agrègent les comptes entre les sections, les fédérations parce que des fois on additionne des règles comptables qui sont différentes. Les partis politiques en général sont assez d'accord avec nous, les grands partis eux aussi ont intérêt à ce qu'il y ait une transparence d'abord vis-à-vis de leurs membres, et avoir un peu plus le contrôle sur ce que font leurs sections ou leurs fédérations parce que des fois ... La transparence c'est leur intérêt aussi. Dans les petits partis il y a parfois le but d'avoir l'aide publique tout simplement pour certains.

Il y a énormément de petits partis. On a beaucoup de partis des DOM TOM parce que vous savez qu'ils peuvent avoir l'aide publique beaucoup plus facilement. Ils n'ont pas besoin d'avoir les 50 candidats, il suffit d'avoir une voix dans les DOM TOM pour avoir l'aide publique. On a un cas d'école qu'on cite toujours : le sénateur Masson. Vous avez deux aides publiques, l'aide publique en fonction du nombre de voix, en métropole pour les partis qui ont présenté au moins 50 candidats, pour les prochaines ce sera plus stricte, il faudra avoir au moins 1%. Pour les 5 ans à venir, pour cette législature c'est toujours 50 candidats. On

comptabilise le nombre de voix, on sanctionne par contre si la parité n'est pas respectée, et par contre vous avez des partis en outre-mer. Vous avez un parti, qui est *Metz pour tous* parti de Monsieur Masson, qui ne se présente qu'en outre-mer et lui a comme nombre de voix une voix. Ce qui lui donne l'aide publique qui se monte à 1,63 euros et comme il a une voix, il a droit à la deuxième fraction qui est liée au nombre d'élus qui sont soit députés soit sénateurs, comme il est sénateur, ça lui permet d'avoir en plus un deuxième salaire, c'est-à-dire qu'il a en plus par an 44 000 euros. Plus de 24 000 francs par mois en plus. Vous voyez l'astuce possible.

**J'imagine qu'il y a une bonne liste d'astuces que vous avez du répertoire.**

Hélas oui. Dans le cadre de la légalité. Cela lui permet d'avoir son salaire de sénateur, ses indemnités parlementaires et plus ça pendant 5 ans. C'est pour ça que le législateur a eu un débat, parce que 50 candidats ou 1 seul candidat outre-mer ça ne suffit pas il faut un certain pourcentage. On avait dit il faut 3% le législateur a dit non 3% c'est une atteinte à la liberté des partis, à la démocratie etc. on a dit 1%. Mais pour les prochaines législatives il faudra non pas seulement une voix mais 1% de suffrages exprimés. Il n'aura plus cette aide.

**Avez-vous des contacts à l'étranger avec d'autres instances similaires ?**

Non. On voulait faire un colloque, une étude mais on n'a pas vraiment d'études sérieuses là-dessus. On a pas mal d'étrangers qui viennent nous demander ce qu'on fait. De la Géorgie, d'Algérie, où ils préparent les élections présidentielles algériennes, d'Europe de l'Est, ou outre mer, parfois des pays en développement.

**Vous n'avez pas de lien avec des pays européens ?**

On en n'a pas non.

**Parfois vous seriez tenté de faire des remarques sur l'opportunité des dépenses ?**

Quand on a des dépenses vraiment en dessous, on peut toujours augmenter un petit peu. Si une entreprise a facturé en dessous du prix du marché, on peut dire c'est un don d'une entreprise privée, dans ces cas là don de personne morale, rejet de compte. ou alors remonter le montant de la dépense, réformer seulement le compte. Si il y a des recettes qui restent dehors en proportion, parce que sinon il n'y aura plus équilibre comptable. Vous avez aussi des gens qui majorent les dépenses. « J'ai choisi celui-là, il était meilleur » alors c'est le problème des imprimeurs qui sont de succursales du parti. Ils peuvent très bien majorer le prix des prestations. Vous avez des frais d'expertise comptable, profession libérale. Pour les partis politiques, c'est un commissaire aux comptes, pour les comptes de campagne, c'est un expert comptable, profession libérale. Ils peuvent bien dire « moi je suis un très bon expert comptable je prends comme un avocat des sommes très très élevées. » Ca peut être un moyen indirect .. ça rentre dans les dépenses remboursables de l'Etat, ça peut être un moyen de rémunérer un ami, un parti ... en droit on ne peut rien faire. Le candidat a le choix. Il a le choix de nous dire : « Moi je ne dépense que des bouteilles de champagne, je fais des réunions et j'y vais avec le champagne. » On va lui rembourser ses bouteilles de champagne. Je vais vous donner des idées pour être candidate.

Pour les législatives on a une multiplication des petits partis. L'avis Beurré du CE a permis que les partis politiques agissent même comme un intermédiaire, c'est-à-dire comme un

prestataire de service, ils peuvent même facturer des prestations aux candidats. La position de la Commission a été longtemps « d'un côté les partis politiques ont l'aide publique, quel est le travail d'un parti ? Ce n'est pas seulement de payer des permanents, de payer la voiture de fonction des copains, c'est les élections. Ils doivent financer les campagnes électorales et ça rentre dans les dépenses. Il est normal que les partis qui reçoivent l'aide publique utilisent ces fonds pour aider les campagnes électorales. Donc dans ces cas là, l'argent donné par les partis n'entre pas dans les dépenses remboursables. Ça c'était la position de la Commission. Jusqu'au moment où on a eu un avis Beurré du CE qui dit que rien n'interdit un parti d'agir comme prestataire de service et de refacturer au candidat. Ils ont bien compris le système, donc maintenant tout ce qu'ils font ils le facturent, ce qui est facturé, le candidat le paie et ça rentre dans les dépenses remboursables. Donc c'est remboursé deux fois. Et la pire chose, enfin c'est tout à fait légal bien sûr, c'est que maintenant les partis, au lieu de faire un accord au parti je dirais gracieux, ce qui équivaldrait à un don, quand ils sont sûrs que leur candidat fera plus de 5% des voix, ils prêtent de l'argent et ils peuvent prêter avec intérêt. Ils prêtent de l'argent au candidat ou à la tête de liste, ça rentre dans les apports personnels du candidat et c'est remboursable. Ils ont déjà de l'argent public, et au lieu de le donner, ils le prêtent, donc ils retouchent l'argent, ils sont remboursés. C'est à dire qu'ils ne le dépensent pas. Ça c'est une position très fréquente des partis. Ils refacturent les prestations qu'ils font ou ils prêtent aux candidats avec intérêts. Maintenant il faut voir que beaucoup de petits partis n'utilisent que la campagne officielle. S'ils n'ont que 5%, ils sont quand même automatiquement remboursés, les professions de foi, les affiches et les bulletins de vote. Bon il y en a qui ne font que ça comme dépense.

[A propos de la mesure provisoire entre 95 et 98]

D'où vient le don aussi ? Moi je trouve ça dangereux cette voie là, car ça pourrait être un moyen déguisé de blanchiment. Ce ne sont pas forcément les plus grands partis qui ont le plus de dons.

◆ Monsieur Yves-Marie DOUBLET, vendredi 27 février 2004

Il doit paraître, dans la cadre de l'association des sciences politiques, les actes d'un colloque auquel j'ai participé en avril dernier à Montréal sur les dépenses électorales. Savoir si les dépenses diminuent ou au contraire augmentent.

### **Et elles augmentent ?**

Vous avez des personnes qui soutiennent qu'elles ne sont pas énormes, ces dépenses électorales. Venant de la part d'un américain c'est assez curieux, vu que c'est chez eux que ça augmente le plus. Vous avez des études américaines qui vous démontrent qu'un tel a dépensé plus en 1996 en publicité que le chiffre officiel des propagandes électorales au États-Unis. Ces études s'appuient aussi sur l'exemple anglais, ou aux dernières élections effectivement, les dépenses électorales ont diminué par rapport à l'avant dernière campagne électorale britannique, ce qui n'est pas très significatif parce qu'il n'y avait pas beaucoup d'enjeux. Mais c'est vrai que les dépenses électorales de cette dernière campagne britannique ont sensiblement diminué par rapport aux avant dernières élections. Mais en règle générale, les dépenses au contraire augmentent. Partout. Même en France.

*En parlant de la France, comment jugeriez-vous l'évolution de la loi ? Vous avez dit qu'elle s'affaiblissait ...*

La loi sur les campagnes électorales, je pense qu'elle est allée en s'affaiblissant, peu à peu et à mon avis on va voir aussi comment la classe politique réagit au jugement du 30 janvier concernant l'inéligibilité d'Alain Juppé. Je n'exclue pas que la classe politique soit tentée de revenir sur cette inéligibilité politique.

### **Seulement sur l'inéligibilité ?**

Sur cet aspect là, qui est essentiel pour la classe politique. On voit bien quand même qu'avec la bonne foi ... Aujourd'hui les règles sont assez stabilisées, à mon avis si la bonne foi pouvait être invoquée avant 1996, aujourd'hui elle ne peut plus être invoquée dans la mesure où la législation est bien assimilée. La jurisprudence est assez solidement établie. Encore une fois, je n'exclus pas que l'inéligibilité automatique soit remise en cause. Ce qu'il y a c'est que la législation sur les campagnes électorales est une législation qui a été quand même remaniée, à de nombreuses reprises et plutôt dans le sens de l'atténuation de sa portée que dans le sens d'un tour de vis. En revanche la législation sur le financement des partis politiques elle n'a pas été remaniée du tout depuis 1988 ou à la marge. Parce qu'en fait elle ne représente pas une contrainte importante pour la classe politique. A la fois les obligations de transparence des comptes sont quand même assez faibles, et surtout les pouvoirs d'investigation de la Commission des comptes de campagne sont totalement nuls.

**Disons qu'il leur manque quelques pouvoirs d'investigation ...**

Il n'ont aucun pouvoir d'investigation. Ils reçoivent des tableaux qu'ils publient sous une forme simplifiée, et par dessus le marché, les seules sanctions qui peuvent être mises en œuvre sont des sanctions financières, la perte du financement public, qui n'est pas dissuasive dans la mesure où 80% des partis ne reçoivent pas d'aide publique. Ne reçoivent l'aide publique que les partis importants qui se garderont bien de ne pas présenter leurs comptes. Les sanctions pénales à la clé sont assez faibles, enfin je veux dire qu'elles sont limitées puisque c'est selon les personnes qui ont accepté des dons prohibés ... Donc on ne peut pas dire qu'à la fois sur le plan des obligations imposées au partis, sur le plan des pouvoirs de contrôle de la commission des comptes et sur le plan des sanctions, on ait un appareil, je veux dire un arsenal juridique très contraignant pour les partis. Mais je dirais que la seule supériorité française par rapport aux autres systèmes, c'est l'indépendance de cette commission des comptes qui vient d'être encore renforcée par la récente ordonnance qui en a fait une autorité administrative indépendante. Mais pendant longtemps le système allemand est passé pour être le modèle, jusqu'à l'affaire Kohl, qui a montré qu'on pouvait avoir à côté quelques accommodements avec cette législation, et je crois qu'aujourd'hui, ils ont modifié cette législation en 2002, essentiellement sur le plan pénal, renforçant les sanctions. Ils n'ont pas admis la sanction d'inéligibilité alors que c'était en débat en Allemagne, des réflexions sur l'efficacité de cette législation.

### **Ils ne l'ont pas fait ?**

Il ne l'ont pas fait. Et encore, c'est toujours en débat, il y a un courant qui plaide pour l'interdiction des dons des personnes morales. Je doute que ça marche, en Allemagne, compte tenu du poids de l'économie dans la société allemande et de l'influence du secteur économique sur la société allemande et sur la vie politique allemande, mais c'est une idée, ces dernières années, qu'on ne voyait pas et qui entre dans le débat. Ca c'est pour l'Allemagne, et aujourd'hui à mon avis le système le plus je dirais le plus intéressant ... c'est le système britannique incontestablement. C'est le système britannique, qui a une philosophie tout à fait différente de celle des pays d'Europe continentale dans la mesure où ils récuse tout financement public. Mais en dehors de ça, la Commission électorale est dotée de pouvoirs alors là considérables puisqu'elle peut même pénétrer dans les locaux d'un parti sur simple présomption de ... de fraude ou de délit, chose quand même qui est assez étonnante dans un pays aussi attaché aux libertés qu'est le Royaume Uni. Mais bon ça ne s'est jamais produit mais dans les textes ... les textes prévoient ... puis ça ne se fait pas puisqu'il y a des partis qui méconnaissent leurs obligations. Avant de franchir cette étape, ils rentrent dans une procédure de discussion avec la Commission et les choses finissent par s'arranger sans que la Commission ait recours à ces extrémités, mais c'est cette Commission qui est dotée du plus de pouvoir il me semble.

### **Et qui a une réelle indépendance ?**

Et qui a une réelle indépendance je pense, même si ses membres sont choisis par la Chambre des Communes en fait. Je pense que c'est une législation très bien détaillée qui a été le fruit d'une très longue concertation. Vraiment les Anglais ont pris beaucoup le temps pour travailler sur ces questions et on accouché d'une législation encore une fois qui ... sur le plan du contrôle ... et ils prennent en compte la notion de « *third parties* » c'est-à-dire qu'ils intègrent dans leur logique les tiers qui seraient amenés à financer une campagne électorale

parce que bien sûr, ça ne servirait à rien de plafonner les dépenses électorales des partis politiques si parallèlement des tiers : des associations, des lobbies, des entreprises, pouvaient dépenser autant si ce n'est plus que les partis politiques et vider comme ça de son sens le plafonnement. Donc il y a cette prise en compte de ça qui est une chose très intéressante et à mon avis assez unique en son genre par rapport au droit américain, avec la *soft money* permet tous les financements possibles en dehors des canaux officiels. Donc moi je vous invite à regarder très attentivement cette législation britannique. Alors maintenant est-ce que tout cela change la donne sur les partis politiques, ça je n'en sais rien, parce que les partis politiques sont quand même ... ces législations sont quand même très récentes historiquement donc ... est-ce qu'elles ont changé la donne à l'intérieur des partis politiques ... je doute ... elle n'a pas été quand même envisagée pour ça, elle a été envisagée, créée pour créer des règles du jeu en matière de transparence, d'égalité des chances entre les acteurs du jeu politique, elles n'ont pas été introduites avec l'idée de ... en Allemagne, par exemple, les obligations de transparence imposées aux partis sont très fortes puisque les comptes annuels des partis politiques recensent toutes les ressources, les dépenses et l'actif des partis politiques même au niveau des Länders, est-ce que ça a changé ... L'influence qu'il faudrait regarder c'est, prenons l'exemple Allemand, les partis politiques comme les syndicats subissent une désaffection, c'est-à-dire qu'il y a de moins en moins de membres cela dit ce sont encore des organisations extrêmement puissantes, les deux grands partis politiques en Allemagne c'est 800 000 membres, et la législation allemande a mis en place un système de *matching funds* à savoir que pour chaque don ou cotisation versée à un parti, il y a à la clé un financement public. C'est donc un système d'encouragement au financement privé, et le financement public de mémoire en Allemagne aujourd'hui ne représente que 40% quand même des ressources des partis globalement, on est très très loin des proportions qu'on connaît en France ou dans la réalité on approche les 90% si on additionne toutes les formes de financement public. C'est un système intéressant, inspiré du système américain et canadien, qui est destiné vraiment à permettre l'enracinement des partis politiques dans la population et à donner une base populaire et militante à ces partis politiques et c'est une préoccupation qu'ont toujours les allemands, à la différence des français. Si vous lisez l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 9 avril 1992, vous verrez que la Cour insiste sur la nécessité de cet enracinement des partis politiques dans l'opinion par le biais de leur financement. En France, on a le financement privé qui est ridicule, les dons doivent représenter 3% des ressources des partis politiques, sur une longue période, enfin sur dix quinze ans, on voit une diminution des ressources des partis, cela étant, ces statistiques ne sont pas totalement pertinentes parce que effectivement si on prend les chiffres antérieurs à l'interdiction des dons des entreprises aux partis politiques on voit une nette décélération des dons des personnes privées aux partis politiques, mais avant 1995 on mélangeait à la fois les dons des personnes morales et les dons des personnes physiques dans les tableaux des ressources des partis. Cela dit, on est au dessous de 3% c'est quand même ridicule, en Espagne c'est la même chose, c'est très faible, en Grande Bretagne ça a changé mais est-ce que c'est lié à des facteurs ... à cette montée en puissance du financement public ou est-ce que c'est lié aussi à des facteurs extérieurs qui sont la dépolitisation, l'abstention, une certaine lassitude de l'opinion vis à vis des partis politiques c'est peut-être plus là qu'il faudrait chercher cette diminution des ressources privées dans les ressources des partis politiques. En Allemagne c'est moins fort, il y a quand même une stabilité quand vous regardez les chiffres, sur le site du Bundestag vous voyez ils ont fait une comparaison statistique sur une dizaine d'années en arrière donc vous voyez c'est beaucoup moins fort, c'est assez stable. Il y a une diminution réelle des militants, des membres des partis politiques dans les chiffres mais le poids des cotisations et des dons reste assez stable et peut être que c'est lié à ce système de

*matching funds*. Par contre, en France et en Grande Bretagne c'est très net la chute des ... prenez des chiffres du Parti travailliste c'est très clair ... en Belgique aussi c'est très clair.

***Les petits partis politiques disent pourtant souvent que c'est grâce aux cotisations qu'ils gagnent de l'argent.***

Les partis politiques en France ont des effectifs squelettiques, c'est inexistant. En France, les partis sont des partis d'élus, pas des partis de militants. A tous les niveaux, quel que soit le parti. Et en plus, statistiquement, ce sont des partis dont la population est très âgée. Il y a peut-être eu un petit frémissement de renouvellement après le 21 avril, mais un sursaut.

**Ces partis survivent bien grâce ...**

Ils survivent bien grâce au financement public. Je dirais même que les allocations uniquement prises sur le budget de l'Etat, en France représentent cette année 73 millions d'euros, si vous ramenez ça au nombre d'électeurs, vous êtes à 1,8 euros par électeur. Si vous prenez le chiffre allemand, c'est 133 millions d'euros, ramenés à un nombre d'électeurs supérieur vous êtes à 2,2. Mais, la différence n'est pas énorme en soit. Un la différence n'est pas énorme et deux, si vous raisonnez par rapport aux effectifs des partis, sachant qu'officiellement maximum l'UMP doit tourner autour de 100 000 membres, comme le Parti socialiste, vous êtes très, très en deçà des chiffres des partis politiques allemands qui encore une fois doivent tourner autour des 600 000-800 000 membres. Donc, la machine à financer en France est beaucoup plus petite. Donc, elle a moins de dépenses à financer, que la machine allemande, et donc proportionnellement à leurs effectifs, les partis politiques français sont grassement financés. Uniquement sur la part du financement public pris sur le budget de l'Etat, mais il y a d'autres financements publics qu'il faudrait ajouter pour avoir une vue absolument consolidée de l'ensemble du financement public.

**Vous diriez que les partis français sont les plus gâtés ?**

Ils sont relativement gâtés par rapport à leur poids réel. Ils n'ont pas à se plaindre.

**C'est tout de même eux qui l'ont faite la loi ...**

Effectivement, ils n'ont que cette ressource parce que côté privé, ils n'ont pas de financement privé, ils ont interdit les dons des entreprises, c'est ridicule compte tenu du fait qu'ils souffrent de désaffection.

***Vous pensez qu'ils n'auraient pas du voter cette loi en 1995, cette interdiction du financement par les personnes morales. Ce n'était pas une bonne idée ?***

Oui, je crois que c'est une erreur oui. Je pense que ça a été fait à chaud, face aux scandales, avec des visées politiques évidente etc. mais il ne faut pas se leurrer. Il ne faut pas se leurrer parce que les dons et les scandales ont continué malgré l'interdiction du financement des personnes privées. Soit les entreprises paient en nature, soit elles versent en liquide à l'étranger par des canaux clandestins. On peut très bien soutenir qu'il est préférable d'avoir une réglementation qui encadre certaines pratiques, plutôt que d'avoir des pratiques clandestines. Et en plus c'est vrai que la France est ... il y a deux autres pays dans l'Union européenne, la Belgique et le Portugal, qui ont interdit les dons des personnes privées. Or la Belgique ne passe pas non plus pour être un pays où la corruption a cessé, malgré cette interdiction.

***Ca n'a pas prouvé son efficacité en fait.***

Non, cela dit, il serait extrêmement difficile pour le législateur, et pour la classe politique, de revenir en arrière sur cette décision. Mais en même temps l'opinion publique n'est pas ... Si vous voulez, la classe politique est coincée, elle ne peut pas revenir en arrière, et d'un autre côté, l'opinion publique n'est pas prête à mon sens à augmenter encore le financement public qui alourdirait la pression fiscale. Ce serait mal perçu. Donc il y a d'autres formes de financement public qui sont moins apparentes, moins ostensibles que celles-là, c'est l'aide aux groupes politiques dans les collectivités locales, les régions, les départements, les communes de plus de 100 000 habitants, tout cela est réglementé dans le Code générale des collectivités territoriales. C'est l'aide à la presse à caractère politique, comme *l'Humanité*, qui bénéficie des crédits publics. Des chapitres budgétaires prévoient des aides pour les journaux politiques, essentiellement *Présent*, *La Croix* et *l'Humanité*, qui ont de faibles recettes publicitaires. En 2001, l'Etat a pris à sa charge des créances sur *l'Humanité*, à hauteur de 13 millions de francs. C'est une forme de financement public indirect ou direct. C'est pour ça qu'il ne faut pas s'en tenir à ces 73 millions d'euros, il y a plusieurs formes. Il est très difficile d'avoir une idée de l'aide qui est donnée au niveau des collectivités locales. Vous avez quand même le financement indirect là aussi qu'on ne connaît pas : la prise en charge par l'Etat de la déduction fiscale sur les dons, aux partis et aux candidats. Depuis la dernière loi sur le mécénat en 2003, les dons aux partis politiques et candidats sont assortis d'une déduction fiscale de 60 %. Et puis il y a l'aide aux groupes parlementaires dans chaque assemblée. Et les indemnités qui sont versées aux élus qui, pour partie, suivant l'organisation propre à chaque parti, sont reversées au parti politique. Or ça c'est bien aussi de l'argent public. Donc vous voyez, il y a toutes ces masses qu'il faut prendre en compte, et qui font qu'on passe progressivement du chiffre de 51 % des recettes qui figurent toujours dans le rapport annuel de la commission des comptes de campagne à plus de 80 % en fait.

**Tous les partis de toutes tailles profitent de tous les financements publics ?**

Bien sûr. Il y a même eu des petits partis politiques qui étaient relativement avantagés par la loi, puisqu'il n'y avait même pas de seuil dans la législation, entre 1990 et 2003, pour bénéficier de la première fraction du financement public. Puisqu'en 1990, le Conseil Constitutionnel avait censuré le seuil de 5 % des suffrages exprimés qui était dans la loi qui était sortie du Parlement. Donc vous avez beaucoup de petits partis qui présentaient des candidats uniquement pour bénéficier des financements publics sachant qu'il n'y a aucun contrôle sur l'utilisation qu'ils en font. Et ça, ça a prospéré jusqu'en 2003, date à laquelle on a instauré un seuil de 1 %, qui n'est pas très dissuasif. Les petits partis ont bien bénéficié du

système. Ce sont des petits partis qui ont été montés de toute pièce pour bénéficier du système.

### **Que pensez-vous du système des deux fractions ?**

C'est un système qu'on retrouve dans la plupart des pays. Il ne faut pas asseoir le financement public uniquement sur le nombre d'élus, car il peut y avoir des effets de seuil, en matière de représentation. Il faut prendre aussi en compte le critère du nombre de voix.

### **Selon vous, qu'est-ce qui fait la spécificité française ?**

La spécificité française, c'est un financement public fort, un contrôle des campagnes électorales assez efficace pour les élections locales. Car vous avez des plafonds bas, et des circonscriptions qui permettent un contrôle réel sur la réalité des dépenses et des recettes. En revanche on a un contrôle impossible à réaliser pour les élections qui se déroulent à l'échelon national, du fait de la dispersion des recettes et des dépenses. Compte tenu des délais aussi dans lesquels le contrôle doit être réalisé, enfin c'est essentiellement les présidentielles, là on change complètement de dimension en matière de plafonnement, et puis un contrôle inexistant pour les partis politiques.

### ***La CNCCFP ne contrôle pas les élections présidentielles, il faudrait selon vous ?***

Ils étaient demandeurs oui.

### ***Mais dans ce cas ils auraient besoin de beaucoup plus d'effectifs.***

Non, à mon avis ça ne change rien, que ce soit la CNCC ou le Conseil Constitutionnel. Pour les élections présidentielles, que ce soit Pierre, Paul ou Jacques ça ne change rien. Pour des raisons juridiques et politiques. Les élections ont lieu un dimanche. Le Conseil Constitutionnel prend généralement quatre à cinq jours pour vérifier la régularité du scrutin et proclamer définitivement, officiellement les résultats du scrutin. Donc les résultats sont le jeudi, vendredi suivant. Cette décision, de par la Constitution, a valeur de décision juridictionnelle. Et ensuite, donc le candidat est élu, et les candidats sont tenus de respecter le dépôt des comptes de campagne dans le délai de deux mois puis intervient l'examen de ces comptes de campagne dans un délai de trois, quatre mois après ce dépôt. Donc le Conseil Constitutionnel aux dernières élections, de mémoire a présenté les observations sur les comptes de campagne en septembre. Supposez que le candidat élu ait méconnu la réglementation, le Conseil Constitutionnel est dans l'impossibilité juridique de remettre en cause le résultat du scrutin, dans la mesure où encore une fois, la décision qu'il a prise au moment de la proclamation des résultats, a valeur juridictionnelle, et a autorité de la chose jugée, comme n'importe quelle décision du Conseil Constitutionnel, de conformité à la Constitution d'une loi, ou de contentieux électoral ordinaire. Donc il est tenu par cette décision de proclamation des résultats, qui ne peut pas être remise en cause, six mois après, à l'occasion du contrôle des comptes de campagne. Deuxième raison, celle là, elle est plus politique, c'est qu'on voit mal un candidat qui a été élu, dont on connaît déjà les résultats de l'élection le dimanche soir, qui a vu son élection confirmée par le Conseil Constitutionnel

quelques jours après, voir son élection remise en cause par la décision d'une autorité, dont les décisions sont en plus souvent contestées, six mois après. C'est politiquement impossible et cela d'autant plus si le candidat est élu, comme aux dernières élections présidentielles, avec 82 % des voix, c'est inimaginable. Il y a une légitimité très forte et on ne va pas remettre en cause son élection, même si il a effectivement touché des dons de personnes morales ou s'il a dépassé allègrement le plafond des dépenses électorales qui est déjà très élevé. Juridiquement c'est pas possible et politiquement c'est tout aussi impossible. A ma connaissance il n'y a pas de système dans le monde où il y ait des remises en cause des élections présidentielles, pour méconnaissance des règles relatives au financement des campagnes électorales. Ca n'existe pas. D'où cette brèche, ce domaine qui échappe en réalité au contrôle. C'est d'autant plus regrettable peut-être que c'est là où les masses financières sont le plus importantes et où les enjeux politiques notamment sont les plus forts. Je ne vois pas qu'on puisse aller beaucoup plus loin en la matière. En revanche, on pourrait aller plus loin sur le plan du contrôle du financement des partis politiques. Ca supposerait qu'on donne des moyens d'investigation à la CNCC. A partir du moment où 80 % des recettes des partis sont des recettes publiques, on peut se poser la question de savoir si vraiment c'est la CNCC qui est l'organe le mieux placé pour exercer ce contrôle. Vous avez des associations, non lucratives, caritatives, qui sont exactement dans la même situation, qui sont financées par des fonds essentiellement publics, l'emploi des fonds est vérifié par la Cour des comptes. A partir du moment où on est en présence de fonds presque exclusivement publics, le Cour des comptes serait peut-être mieux placée que la Commission des comptes pour exercer ce contrôle. Enfin bon, ça c'est ma thèse.

***Selon vous il faudrait transférer les compétences de la CNCCFP à la Cour des comptes ?***

Oui. Ca suppose un changement de législation auquel la classe politique n'est pas prête du tout.

***Un groupe de travail qui s'appelle « modernisation de la vie politique » travaille sur le sujet à l'Assemblée vous avez des informations ?***

Non, il n'y a pas d'information. Je ne sais pas s'ils travaillent dans le sens de la rigueur ou dans le sens de l'assouplissement de la législation. Il y a eu une brèche qui a été ouverte récemment par la question de la création des fondations par les partis politiques, qui peuvent recevoir des fonds, elles, des personnes privées. Donc d'entreprises. En fait, vous aviez deux fondations, la fondation Robert Schuman proche de l'UDF, et la fondation Jean Jaurès proche du Parti socialiste. Ces deux fondations sont financées exclusivement sur des fonds publics. La fondation de l'UMP qui vient d'être créée est une fondation, elle, qui fait appel au financement privé. Or, il est évident qu'on ne peut pas être complètement sûr de la perméabilité des circuits financiers entre les fondations et les partis. Et à partir du moment où on permet aux fondations proches des partis politiques d'être financées sur des fonds d'entreprises privées, on peut craindre qu'il y ait quelques circuits de dérivation entre ces fondations et les partis politiques. Les activités d'une fondation, et celles d'un parti politique ne sont quand même pas très éloignées les unes des autres. Donc ça c'est une brèche qui a été ouverte dans l'édifice consistant à interdire le financement par les personnes morales.

***Mais quelles solutions apporter à ces brèches ouvertes par le législateur lui-même ? Vous m'avez parlé des différents modèles, la Grande Bretagne, l'Allemagne ...***

L'Allemagne ce n'est sûrement pas un modèle, en Allemagne, il n'y a pas de contrôle non plus. Le contrôle est fait par le Président du Bundestag, c'est-à-dire que ... il faut regarder du côté de la législation britannique qui est à mon avis est la plus évoluée du côté du contrôle.

**C'est paradoxal car ils n'avaient pas de législation en Grande Bretagne.**

Ils en ont une quand même, ils n'en ont pas eu jusqu'en 2000 mais maintenant ils en ont une.

♦ Monsieur GROS, trésorier de l'UMP de l'Isère. Entretien téléphonique du lundi 1<sup>er</sup> mars 2004.

La Fédération de l'Isère est importante par son nombre de militants : 4300 – 4500. C'est une très grosse fédération. Au niveau national, l'UMP compte environ 150 000 ou 160 000 membres. Avec l'UMP la fédération de l'Isère a triplé son nombre d'adhérents.

Quatre députés UMP en Isère, deux sénateurs.

Trésorier rôle sérieux : Président élu propose le nom d'un trésorier au comité départemental qui approuve. Le trésorier national doit approuver le choix « *pour éviter certaines aberrations du passé* ». Seul le trésorier a le droit d'engager des dépenses, il est responsable de son budget. Il est directement responsable vis-à-vis de Paris. L'UMP à Paris ne veut plus venir au secours financier des fédérations, qui appellent en fin d'année en disant « problème de sous ! » Les fédérations n'ont pas le droit d'embaucher du personnel sans aval. Dès la création de l'UMP les statuts évoquent des garde-fous.

Recettes :

- Cotisations des adhérents. Sur 25€ de cotisation, 5€ restent à Paris, (c'est la contrepartie du magazine de l'UMP). 20€ sont ristournés à la fédération. 10€ pour les étudiants et chômeurs, 30€ pour les couples.

- Contributions des élus : chaque mois les élus UMP contribuent au trésor de la fédération. Le comité départemental décide de la somme.

sénateurs : 200 €/mois

députés : 180 €/mois

conseillers régionaux : 60 €/mois

conseillers généraux : 50 €/mois

maire d'une ville de plus de 10 000 habitants : 50 €/mois

Les parlementaires contribuent aussi à l'UMP au niveau national.

- Dons : partie non négligeable. Dons importants en période électorale. Surtout dons des militants. L'UMP a interdit les dons en espèce, n'acceptent que les dons en chèque. Ils vérifient que le chèque est bien fait par la personne qui donne. Petite tolérance pour les personnes âgées. Tous les chèques donnés passent par Paris. Les trésoriers locaux reçoivent les dons et les envoient à Paris avant de les encaisser. Double contrôle, local et national.

La comptabilité est claire « *aucune bavure* ». Paris réalise un audit des comptes comme une entreprise. Paris contrôle le niveau local comme si c'était ses filiales : M. Gros a reçu la visite d'un auditeur des comptes pendant une journée.

La plus grosse recette ce sont les cotisations : en 2004, 4500 adhérent = 85 000 €.

Contribution des élus : 20 000 €

Les dons, c'est très variable : entre 10 000 et 15 000 € par an.

Le budget est de 120 000 € « *on ne va pas très loin avec ça* »

Fédération de l'Isère, deux bureaux, un à Grenoble et un à Vienne. Un journal de l'UMP Isère, quatre numéros par an. Imprimer des invitations, organiser une manifestation, « ça va très très vite » de tout dépenser.

**Salariés** : Trois après-midi par semaine, une secrétaire à mi-temps. Tout le travail est fait par des bénévoles. « *Le bureau de Grenoble est une ruche !* » Les gens viennent après leur travail, mettre sous pli les enveloppes. « *Sans eux, on ne peut pas tourner. Un parti qui n'a pas de bénévole ne peut pas fonctionner. Des professionnels, cela coûterait trop cher.* »

**Fonds publics** : L'UMP nationale garde ces fonds. Les présidentielles et législatives de 2002 ont coûté beaucoup d'argent : « *L'UMP est née avec une dette* » Il a fallu vendre le siège social et emprunter auprès des banques. « *L'argent de l'Etat sert à rembourser les dettes* ». Il sert aussi pour la propagande de l'UMP à Paris : « *c'est une grosse machine l'UMP, il faut l'entretenir* » « *Les fédérations départementales doivent s'autofinancer* ».

L'UMP nationale aide les petites fédérations. Là où il y a peu d'élus et peu de militants. En Isère ça marche bien, donc ils ne sont pas aidés.

Les campagnes électorales se financent séparément de la fédération. Pour les cantonales et régionales, « chaque candidat UMP a son mandataire financier et cherche à obtenir le concours direct de personnes physiques ». La fédération de l'Isère aide un peu. Pour le logement par exemple. Les candidats ont des fonds de l'extérieur, ils peuvent avancer leur propre argent car sûrs d'être remboursés. « *Un candidat UMP ne prend pas beaucoup de risques* » Même chose pour les régionales. Ils connaissent à l'avance la somme qui leur sera remboursée.

La fédération gère le quotidien du parti. De plus, invitation de Christine Boutin le 5 mars. Invitations aux adhérents. Il n'y a pas beaucoup de dons pendant ces manifestations. L'UMP n'accepte pas les dons en espèces donc ce n'est pas facile d'inciter à donner lors de ce genre de manifestation « *On n'est pas du genre à tendre la main.* » Par contre, quand Alain Carignon est attaqué, on n'hésite pas à écrire aux militants pour qu'ils aident : 15 ou 100 € par chèque pour répondre. Certains donnent plus que la cotisation normale pour aider.

Dépenses incompressibles :

- loyers (charges, assurances, eau, électricité ...)
- secrétaire à mi-temps

Le reste est modulé : communication (poste de téléphone), timbres, imprimerie (imprimeur extérieur), deux grosses photocopieuses

C'est le trésorier qui module.

Chaque année, 20% de membres ne réadhèrent pas, il faut faire de nouveaux adhérents. Quand les buralistes ne sont pas contents, les chercheurs ... « *les gens sont souvent très sensibles à leurs problèmes personnels* ». Cette année, le budget a été bâti sur 3000 adhérents. Il faut constamment des bénévoles pour accueillir les gens (qui défilent comme chez les députés), être à l'écoute des citoyens.

A propos de la législation :

« Les plafonds sont une chose saine » « Le législateur a voulu rendre égal l'accès à l'effort pour se faire élire » « Mais le gros effet pervers est que cela donne un énorme avantage aux gens en place. »

Dans les magazines officiels locaux, toujours propagande de l' élu en place.

« Comment voulez-vous que son concurrent UMP puisse se faire connaître par rapport à André Valini, c'est impossible, c'est impossible ! »

« Pourquoi il y a un magazine du Conseil général, un de la Métro, un de Grenoble, ces magazines ne servent à rien ! »

Dans le *Dauphiné Libéré* pendant un an, beaucoup de photos de Destot et aucune d'un homme de droite ! C'était la même chose à l'époque où c'était la droite. « Tout ça c'est honteux. Dans l'Isère, c'est la gauche qui en profite, je suis persuadé qu'ailleurs c'est la droite » « La gauche en profite plus quand même » Si à la télé il y a des temps d'antenne, rien n'est prévu pour la presse écrite.

A propos de la loi de 1995 :

« C'est une bonne chose cette loi, c'est normal. Ce n'est pas le rôle d'une personne morale [de financer les partis], c'est le rôle des citoyens. Chacun son rôle. »

Les contraintes (de contrôle) sont mises en place par l'UMP. M. Gros a signé une chartre, signée aussi par le Président de la fédération. Elle définit les contraintes.

Objectif de tous les candidats des cantonales et régionales : atteindre la moitié du plafond seulement.

Remarque : C'est plus dur à gérer pour les listes qui vont fusionner après le premier tour. Il faut prévoir un budget pour le premier et un pour le second tour : tenir compte des dépenses du premier tour pour chacune des listes. Comme on va cumuler les dépenses après, il ne faut pas trop dépenser au premier tour, ne sachant pas combien les listes amies vont dépenser, elles. A l'UMP il n'y a pas ce souci.

Les plafonds vont bien. « Même pour les présidentielles c'était largement suffisant. »

♦ Monsieur Joseph Ledant, ancien trésorier de la fédération du FN du Rhône. Mercredi 31 mars 2004.

On n'a rien à cacher, quand on ne connaît pas on ne dit pas et puis c'est tout !

### **Vous êtes donc trésorier de ...**

Je ne suis pas trésorier. Mon épouse et moi même pendant 14 ans avons tenu la trésorerie de la fédération et je vais donc vous donner des éléments, ce que l'on peut récupérer, les charges que nous avons. La fédération se divise en sections. Les dépenses : nous avons les aides que l'on peut donner aux sections que l'on peut donner pour leur installation, leur formation, leur local, ensuite nous avons la location du local ici bien sûr, ensuite nous avons les taxes ci afférentes, qui vont avec : eau, Internet, téléphone, chauffage, l'agencement, l'entretien, ensuite vous avez les frais divers de gestion, les frais de bureau, la papeterie, dépenses postales, ça c'est très important, et nous avons la *Lettre du Front*, bimensuelle. Vous en avez déjà vu une ?

### **Non je ne crois pas.**

Je vais vous en donner une. Vous voyez on sort ça, c'est bimensuel. Evidemment ça nous coûte cher c'est sûr. Ca va aussi bien aux adhérents et aux sympathisants, alors c'est expédié en 15 000 exemplaires. C'est une des plus grosses dépenses de la fédération. Au niveau des recettes, vous avez le reversement par les élus locaux, d'une part de leurs indemnités ici à la fédération. Quand il y a des élections, toutes les dépenses sont prises en charges par le mouvement, par la fédération. Le candidat lui-même ne dépense rien. On fait les dépenses pour lui, on fait les tracts et tout ce que vous voyez, c'est payé par la Fédération. Alors bien entendu, quand les candidats sont élus, ils vous redonnent une certaine somme. Ca, c'est pour les municipaux, les conseiller régionaux redonnent aussi tous les mois une part substantielle. Il y a deux versements. Un à la fédération, et un autre qui est fait à Paris, au siège. Parce qu'on a beaucoup de documents qui nous arrivent du siège et qui sont pris en charge directement par le siège. Par conséquent eux aussi ont besoin d'une certaine ...

Le candidat lui quand il est élu, il a une redevance qu'il donne au siège directement à Paris, qui lui est prélevée. C'est un prélèvement sur le compte du candidat pendant la durée de son mandat. Parallèlement il donne aussi une cote part à la fédération qui est un peu moins importantes parce que les gros frais ont été fait par Paris, parce que c'est Paris qui fait quand même beaucoup de choses. Alors il y a beaucoup des appointements qui vont à Paris, il n'en demeure pas moins qu'il reste une bonne somme aux élus, on ne les met pas tout nus quand même !

Alors vous avez aussi indépendamment de ces recettes là les adhésions. Alors sur les adhésions, c'est pareil, il y a une cote part qui est laissée à la fédération sur le montant des adhésions. Ensuite, vous avez les ventes de gadgets et de livres. Et ensuite, vous avez l'association de financement du Front national qui recueille tous les dons. Il y a des dons qui sont fait tout au long de l'année, bien sûr il y a certains dons plus importants en période électorale parce que les gens participent d'avantage, mais alors ça, ça va à l'association de financement, c'est obligatoire. Elle enregistre ces dons et les reverse à la fédération.

Les dons faits à Lyon sont faits à l'ordre de l'association de financement de la fédération du Rhône, et le trésorier de l'association de financement, quand il a suffisamment d'argent, fait un versement à la fédération du Rhône.

En fin d'année tous ces comptes là sont soldés, il faut que le compte de l'association de financement soit à zéro, c'est à dire qu'on remet tout à la fédération et tous les carnets de dons sont renvoyés à la commission de contrôle à Paris qui elle fournit justement ces dons là qui permettent au donateur d'avoir une déduction fiscale lorsqu'il fait sa déclaration fiscale. Alors ça c'est très rigoureux bien entendu. On ne peut pas... Voilà je crois que vous avez là les toutes les grosses recettes de ...

### **En fait les plus grosses recettes se font au niveau des adhésions ?**

Vous avez les adhésions, non les redevances c'est importants ... les redevances des candidats c'est important. Vous avez ... le conseiller régional lui je crois qu'il verse 4.500 francs par mois à Paris, et 1.000 ou 1.500 par mois à la fédération, ça c'est ce qui est ... Alors vous pouvez vous rendre compte que quand vous avez une vingtaine ou une trentaine de candidats, ça alimente la fédération et ça alimente le siège aussi. Parce que d'un côté il part 4.000 francs et qu'il en vient ici à peu près un millier par candidat et par mois. Par conséquent la grosse recette si vous voulez c'est ça. C'est ce qui rentre de par les candidats. Ce qui est tout à fait normal puisque le candidat, lui, n'a jamais apporté quoi que ce soit, si ce n'est sa bonne volonté et puis sa fidélité au niveau politique bien entendu. Ensuite vous avez les adhésions, ensuite vous avez les ventes de gadgets et de livres etc. et l'association de financement qui recueille les dons. Alors les dons, elle en recueille tout au long de l'année, et particulièrement importants quand il y a une période électorale quelconque. A ce moment là, les gens sont plus généreux. Voilà ce sont ça les principaux points de recettes. Bien sûr, lorsqu'il y a un dîner débat ou quelque chose comme ça, il est évident qu'il y a une certaine ressource qui peut en sortir, comme il peut y avoir aussi un déficit. Si on fait un meeting, si on prend le Palais des Congrès, vous savez qu'à l'entrée il y a au moins 200.000 francs de frais, de location de salle, de sono etc. Le point d'interrogation c'est combien va-t-il y avoir de personnes qui vont rentrer, comme nous, au FN on fait payer nos entrées a contrario d'autres partis politiques qui n'en ont pas besoin, nous on en a besoin. Alors les gens qui viennent nous écouter, non seulement ils ont peut être le plaisir de venir nous entendre, mais en plus (rire), ils mettent la main à la poche pour venir nous écouter. L'entrée peut être à 10 euros, 15 euros, 20 euros, selon l'importance du meeting, l'importance de l'intervenant et l'importance du lieu. A Lyon, on a fait de très très gros meeting, on a eu fait 10 000 places au Palais des Sports de Gerlan. Mais aujourd'hui, ils ne reçoivent plus, alors il n'y a plus que le palais des Congrès et c'est ce qu'on disait d'ailleurs avec Bruno Gollnisch : il est regrettable que dans une ville comme celle de Lyon, on ne soit pas capable de réunir plus de 3000 personnes. Ou alors, il faut se déplacer complètement et aller à côté de St Exupéry ...

### **Au niveau du personnel permanent, y en a-t-il beaucoup au front national ?**

Oui ... non. On n'en a pas beaucoup. Pour le moment on a surtout des gens qui sont bénévoles, on a beaucoup de bénévoles qui travaillent, on leur donne peut-être quelques petites compensations et tout ça mais pour le moment il n'y a pas de ... on n'a pas de salariés si vous voulez. La dame qui est là par exemple, qui ouvre le local et qui referme elle ne touche rien. Au niveau national oui, là il y a une concentration de ... il y a des services particuliers là ... c'est pas du tout comparable.

### **Quel est votre avis sur les dispositifs de contrôle mis en place par la législation ?**

Non, ça ne nous gêne pas du tout, qu'on contrôle les partis politiques, je crois que c'était même une nécessité. C'était une nécessité. Ce que je n'arrive pas à bien saisir, c'est que d'une

façon générale, les Français ne sanctionnent pas tous les partis, fussent-ils de droite ou de gauche, qui ont d'éminents représentants mais qui sont tous en examen, on en arrive à des choses tout à fait extraordinaires, et je constate qu'à l'heure actuelle, si vous avez été en examen, vous êtes réélu immédiatement et à plus de 50% au premier tour. C'est magnifique. Chez nous ce n'est pas notre principe, tout est clair, on essaie justement de n'avoir parmi nous que des gens qui sont d'une clarté absolue. Nous n'apprécions pas du tout ... nous ne sommes dans aucune combinaison, aucun système ... Si on veut un jour arriver à diriger la France il faut la diriger pour la France et pas contre elle.

**Que pensez-vous de l'interdiction en 1995 du financement des partis politiques par les personnes morales, par les entreprises ?**

Vous savez, ça ça va quand même très loin parce que l'ouverture aux sociétés et autres, ça peut faire des promesses d'engagement, de préférence dans les appels d'offre par exemple ... remarquez que cela ne les empêche pas de le faire, mais en sous main ! Ca c'est vu, les très grosses boîtes c'est comme cela qu'ils faisaient ... « nous on vous subventionne pour votre machin mais on aimerait quand même avoir ... » c'est pour ça que moi personnellement, je trouve que cette loi sur le financement des partis à quand même été la bienvenue parce qu'il y avait trop d'abus. Je dis pas qu'il n'y en a plus maintenant puisqu'on continue à mettre les gens en examen alors c'est que ça continue.

**Cette loi a posé des problèmes d'adaptation au FN ?**

Ah non ! Nous on n'a jamais accepté de la part de ... C'est toujours la même chose vous savez, ou le parti politique veut ... . Vous savez, c'est pour ça qu'on est assez seuls, on est assez seuls, parce qu'on est très rigoureux et ça, ça plaît pas, ça ne plaît pas. Il est bien certain qu'il faut quand même dire les choses. Si le Front national, du jour au lendemain, par un effet de miracle, prenait le pouvoir : il est bien certain qu'il y en aurait quelques uns qui auraient quand même chaud aux fesses, parce que là ... autant vous avez des procès qui trouvent une amnistie quelconque ou bien ça n'aboutit pas ... vous voyez bien toutes ces histoires de la mairie de paris, tout le monde sait ce qu'il s'est passé, mais les gens sont punis ou pas punis ou on s'arrange entre nous. Parce que vous savez la droite et la gauche à l'heure actuelle c'est je te tiens par la barbichette. Toi tu sors ça, moi je sors aussi ce truc là. Alors si tu mets tel type dans une position difficile, moi je mettrais l'autre dans une autre position ... c'est ça où on en est et je trouve que c'est grave, quand on en est là c'est grave. Parce que je trouve que si on a des hommes politiques qui ne sont pas honnêtes ça ne peut pas marcher, et c'est pour ça que nous on a des gens qui consacrent leur vie à la politique, il faut quand même qu'ils soient bien rémunérés ces gens là. Bon je pense qu'à l'heure actuelle ils le sont. Mais ça a fait l'objet d'une loi et là je trouve que c'était bien. Si la personne a son salaire elle ne cherchera pas par des moyens détournés à arranger sa bourse personnelle. Ca aussi, ça fait partie de l'honnêteté. Quand on a des députés, il ne faut pas non plus que ce soit démesuré, mais quand on a un député, s'il a un bureau politique il est normal qu'il puisse couvrir ses frais de secrétariat mais en aucun cas ... de toute façon il faut que le monde politique s'assainisse, parce qu'on se rend compte partout que ce n'est pas sérieux, pas honnête.

**Que pensez-vous alors de ce choix du financement public ? Les remboursements forfaitaires sont suffisants ?**

Ca c'est très difficile à dire parce que vous pouvez avoir du simple au double. Par exemple, nous, nous avons fait une campagne, on a des possibilités en fonction de l'importance du

parti. Il est évident que si nous avons de petits moyens qui sont mis à notre disposition alors là on ne rembourse pas, mais à côté de ça, quand vous avez un autre parti qui a des moyens colossaux, il est évident que dans une campagne électorale ça marque ! Je fais une petite comparaison, si vous voyez 10 affiches du Front et si vous voyez 1000 affiches à côté, automatiquement vous serez amené à penser plutôt de l'autre côté, qu'en voyant les affiches du Front. Mais encore une fois, là où je suis vraiment étonné, ça fait vraiment quelques temps que la vie politique est entachée de tout un tas de dérives financières qui sont voulues par certains et je n'arrive pas à saisir pourquoi le peuple ne vote plus, ou bien il vote et ne réfléchit pas à ce qu'il vote. Il regarde les affiches et se laisse aller. Les choses qui ne vont pas il faut sanctionner !

**Que pensez-vous des plafonds ?**

Dans certains cas ça va très bien, mais dans d'autres cas on aurait besoin d'un remboursement supérieur à 50%.

◆ Monsieur Oudjaoudi, trésorier des Verts de l'Isère. Mardi 6 avril 2004.

### **Les Verts forment une fédération?**

Non. Enfin si, le parti s'appelle fédération ... Le parti est organisé en régions en fait. Il y a un parti Vert mais la structure de base, c'est la région. Et ce sont les régions qui adhèrent au parti Vert et qui sont constituantes du parti Vert. Par exemple, le département de l'Isère est considéré comme un groupe local qui adhère à la région. Les adhésions sont paraphées par la région. Il y a donc une association de financement nationale, et une par région. Les groupes locaux se concentrent dans les régions.

### **Comment fonctionnent les adhésions ?**

L'adhésion se fait auprès du groupe local qui la transmet à la région, c'est pour ça que c'est un aspect un petit peu ambiguë. Selon la législation de notre parti, quelqu'un pourrait adhérer directement à la région ou directement au national. Il y a peu de cas, mais il y en a eu. A 99%, les gens présentent leurs adhésions dans le groupe local. Le mode financier n'est pas du tout homogène chez les Verts, pas du tout, pas du tout, pas du tout. On a le droit d'adhérer au national. Que se passe-t-il alors pour les cotisations, je n'en sais rien. C'est pour deux personnes, donc c'est ultra marginal. Par contre au niveau de la région, c'est chaque région qui a son mode de fonctionnement, donc je suis mal placé pour vous dire comment ça marche en Lorraine, en Ile-de-France etc. ... On se rencontre notamment pendant les journées d'été, c'est là où les gens se croisent pour l'essentiel, on échange des choses, mais comme on est pas en plus dans un parti qui place aux numéros un de ses préoccupations, hélas, ses problèmes financiers et d'intendance, (rires) donc c'est vrai qu'il y a eu assez peu d'homogénéité. Actuellement, il y a une volonté très forte au niveau national pour homogénéiser les dispositions financières de tout le monde, mais évidemment cela va se passer sur trois, quatre ans. Ce n'est pas un coup de sifflet national. Mais le but va être d'intensifier les échanges qu'on commence à avoir, déjà avec le trésorier national, qui se déplace un peu plus dans les réunions ... Donc il faut expliquer, par exemple, ce n'est pas partout pareil, à la région Rhône-Alpes, il a été décidé qu'il y a la cotisation nationale, qui elle est uniforme partout : elle est de 30,50 euros, donc cette cotisation annuelle fait partie de l'adhésion et est renvoyée au national, ensuite il y a une cotisation régionale, et le reste va au groupe local. La cotisation régionale, en Rhône-Alpes est uniforme avec deux taux : un taux à 7,5 euros pour le taux minimal, et entre guillemets justifié pour étudiants, chômeurs, faibles revenus, et puis sinon c'est 18,50 euros. Là on vient de voir ces deux sommes fixes. Et dans le département de l'Isère, on appelle des cotisations à raison de 0,5% du revenu de l'adhérent. C'est évidemment une indication, on ne vérifie pas la déclaration des gens. Les gens indiquent un certain revenu, mettent 0,5 % donc ça donne une certaine somme, et cette somme là nous on l'adresse à la région, qui envoie au national, qui prélève selon qu'on est dans un minimum, et puis reverse la différence au département de l'Isère. Ensuite je vous donne la clé qui est la clé essentielle de ce qu'on a à discuter, et qui est la proportion des recettes : on doit avoir à peu près ... c'est fluctuant, ce n'est jamais bien net, c'est autour de ... 40 à 50 % de revenus provenant de l'adhésion, autour de 30% de dons, et 30% de retour des élus, de reversement des élus. Après on a en principe un retour du national depuis la nouvelle loi de financement. On va dire que c'est 10%. On n'a qu'à dire que c'est 40, 25, 25 et 10 qui reviennent au national. C'est les subventions publiques que les Verts reçoivent après les élections législatives, donc sont collectées, reçues par le national, il y a une clé de répartition qui en fait un reversement aux régions, et même chose, chaque région fait ce qu'elle veut et en ce qui concerne Rhône-Alpes.

Ce qui arrive à la région est rétrogradé de façon proportionnelle au département. Mais vous avez d'autres régions qui fonctionnent différemment.

Au sens des Verts, la Savoie est une région, donc dans la région Rhône-Alpes, par exemple pour la gestion de l'élection régionale, il fallait mettre en place une super structure, avec un seul comité de campagne. Le sujet qui embête tout le monde c'est bien évidemment la parité. L'histoire fait qu'il y a deux régions au sens Vert en Rhône-Alpes. Ça veut dire, par rapport à vos éléments de discussion, il y a ces quatre éléments de financement qui déterminent un peu, d'une certaine manière, la place politique que les gens prennent ou du moins, excusez-moi, l'expression politique. Il y a forcément, forcément, des courants dans des partis politiques qui sont déterminés par ce financement.

### **Des courants dans des partis politiques ?**

Forcément. Par exemple, quand un parti se met à vivre sur l'argent des élus, nous on a très peu d'élus, enfin pour l'instant, à chaque élection on augmente un petit peu ; tous nos élus ne font pas un retour de financement, parce que tous nos élus ne sont pas rémunérés. Ceux qui sont dans l'opposition par exemple, eh bien, ils n'ont que dalle. Dans les élus vous avez la rémunération des élus, ça dépend de leur place dans la hiérarchie des élus, président, vice-président, le président ou le maire ne touchent pas la même chose que les vices présidents ou les adjoints, les conseillers délégués ne touchent pas du tout la même chose que les adjoints, et les conseillers municipaux ne touchent rien. Ensuite vous avez éventuellement des émoluments qui peuvent arriver chez les élus du fait de leur participation à des institutions. Exemple vous avez un élu qui peut être président de la régie électrique de Grenoble ou de la régie des eaux, le fait qu'il soit président de la régie des eaux, vous avez eu récemment un procès pour le député UMP qui pendant le temps où il était président de la régie des eaux, avait non seulement un revenu mais en plus il avait chauffeur et femme de ménage etc. ... La place de l'élu compte aussi dans ces émargements. Donc après, les élus, en ce qui concerne les Verts en principe, tous les élus signent une charte, et dans cette charte, avant l'élection, ils signent une charte qui fait qu'ils s'engagent à avoir un certain type de reversement qui en fait dépend de paliers de sommes d'argent. Celui qui touche rien, ou celui qui touche 300 francs par an, enfin des sommes dérisoires, mais dès qu'il y a une certaine petite somme, premièrement on leur demande des cotisations, qui doivent être autour de 100 euros pour les élus nationaux ... et puis ensuite, c'est à proportion et ça dépend même chose de chaque région, donc il y a en principe un reversement. Mais politiquement ce qu'il y a de capital, c'est que plus le nombre d'élu est important, plus les reversements sont importants et plus évidemment ça pèse énormément sur la politique du parti : un parti qui se retrouve à ne fonctionner que par le financement de ses élus va être pieds et poings liés dans le fait qu'à chaque élection son seul problème sera de maintenir ses élus, sinon il perd complètement sa substance, c'est quelque chose qui est politiquement très importante.

Le financement public est uniquement sur les députés. Les députés c'est le reversement d'élu. Ne mélangez pas avec le financement public, le financement public lui c'est au nombre de voix. On peut ne pas avoir d'élu : on a participé à une campagne électorale, on a eu un certain nombre de voix et le parti reçoit pendant les 5 ans de la législature, un reversement qui est proportionnel au nombre de voix qu'il a obtenu. Alors évidemment ça peut permettre, puisqu'il y a même eu des charlatans qui se sont installés sur le ... parce qu'ils ont compris que même en ayant 0.5% des voix ils devaient ramasser nationalement autour de 5 ou 6 millions de francs, donc ça valait le coup de faire ... de plus il

y a une présence à la télé gratuite, donc ils n'avaient qu'à éditer des bulletins de vote, c'était la seule chose à faire il n'avaient pas profession de foi, ils n'ont pas mis de profession de foi. Plus la présence à la télé, et avec ça ils ont bien eu 300 000 voix en France. Trois cent mille voix fois un euro et quelques ça leur a fait une petite somme. Je suppose que quelques uns ont du faire la fête avec, parce qu'on ne les a jamais revu, ils ne sont jamais réapparus et ils n'avaient rien d'un parti politique. Cette somme d'argent elle est effectivement reversée au parti qui la redistribue, alors c'est évident que cette somme est importante pour les grands partis. Je ne dis pas que pour nous elle n'est pas importante, parce que vue la misère chez les Verts, toute somme est importante. (rire) Mais disons que ce n'est quand même pas ça qui aujourd'hui fait vivre le parti. Cela revient au parti national qui redistribue après au niveau local. Par contre le reversement d' élu, alors ce que j'appelle un élu c'est un conseiller général, un conseiller municipal, un maire, un député qui est un élu. En tant qu' élu il reçoit un salaire, en général il signe une charte avec son parti, sur le revenu qu'il touche en tant qu' élu il fait un reversement à son parti. C'est valable pour tous les partis. Par contre les reversements sont évidemment différents d'un parti à l'autre. Il y a des partis riches et des partis pauvres. En général dans les partis pauvres les reversements des élus sont importants. Pour l'aspect politique de votre sujet, c'est de dire que ces sommes là qui proviennent soit de reversements publics soit de reversements d'élus, ont une incidence forcément sur la vie des partis politiques, dans la mesure où pour tous les partis politiques la partie adhésion est une partie qui s'est restreinte. En quarante ans cette partie adhésion s'est fortement restreinte, le nombre d'adhérents des partis politiques comme les syndicats d'ailleurs s'est relativement restreint en 30 années. Le nombre d'adhérents du Parti communiste il y a 40 ans et maintenant, je suppose qu'il a du être divisé par 30 ou 40, c'est énorme, c'est énorme. Le Parti socialiste lui, a beaucoup fluctué donc c'est peut-être moins illustrant et en plus comme c'est un parti qui s'est fondé surtout sur un parti de notables, il n'a pas démarré comme étant un parti d'adhérents, c'était surtout un parti de notables. En fait, c'est un parti qui suit la pulsation électorale, ce qui est aussi valable pour nous. Nous aussi on suit la pulsation électorale. Il est indéniable qu'aux moments d'élections on a un nombre d'adhérent qui grandit et puis au moment inter élections creux on a un nombre d'adhérents qui se restreint.

***Pensez-vous que le financement public a pu avoir un impact là-dessus ? Est-ce que les partis ont pu se dire « maintenant qu'on a un financement public, c'est peut-être moins important d'aller chercher des adhérents », par exemple.***

C'est sûr que ça a un impact. Pour avoir connu, enfin en ce qui me concerne, pour avoir connu les situations politiques il y a 40 ans, je vois l'abîme qu'il y a entre la course aux adhérents qu'il a pu y avoir 40 ans, et puis ce qu'il y a maintenant. Maintenant ce n'est pas la préoccupation majeure des membres d'un parti. On estime qu'aujourd'hui les membres d'un parti sont des gens conscients, militants. Les gens viennent adhérer, ils font la démarche d'adhésion, il n'y a pas la chasse à l'adhésion comme je l'ai connue il y a 40 ans.

### **Ca a été aussi net que cela ?**

Oh la la ça n'a rien à voir oui. La mentalité effectivement de l'adhésion a beaucoup beaucoup changée, faire une campagne d'adhésion c'est chaque fois ... faut remonter la pente, il n'y a rien de spontané aujourd'hui en la matière. Alors que c'était la trame de fond de l'action des partis politiques.

### **Quels sont les domaines où les Verts font le plus de dépenses ?**

Oh les Verts sont assez ... comment dire, il y a évidemment l'aspect permanence locale : le local, les charges du local, dépenses souvent incompressibles. La deuxième dépense incompressible, c'est le minimum d'expression publique. C'est qu'il faut bien de temps en temps faire des tracts et puis un journal. Avec ces trois postes là on a les dépenses incompressibles qu'il faut à tout prix couvrir. Mais c'est pas la plus grosse. La plus grosse c'est bien évidemment quand le parti prend des permanents. C'est ça la dépense la plus importante.

### **Il y a beaucoup de permanents ici ?**

Zéro. On avait une personne qui faisait à mi-temps une permanence. Et dont il a fallu qu'on se sépare après les élections législatives qui sur l'Isère ont été un déboire financier très important. Il y a eu une campagne sur la deuxième circonscription qui pour nous devait sans problème amener au remboursement et où à 3 voix près nous n'avons pas fait 5%. On n'a pas fait nos 5% sur l'ensemble de la circonscription, on a fait 4.99%. Donc on n'a pas été remboursé donc on a eu des grosses dettes, en interne puisqu'on a fait appel auprès des militants, ce qui nous a contraint à arrêter le fait qu'il y ait une permanence et on va peut-être s'en sortir peut-être en fin d'année. Donc on aura passé deux années sans présence salariée donc ce n'est qu'une présence de bénévoles avec toutes les irrégularités qu'on suppose, et qui évidemment est un problème important.

C'est le fait d'avoir une permanence : avoir quelqu'un quand les gens passent, on sait quelles sont les heures de permanence, les gens viennent. Là on a peu d'heures de permanence dans la semaine, très peu et en plus elles ne sont pas toujours tenues. Donc du coup les gens ne viennent pas car ils savent qu'ils risquent de ne pas nous trouver, ne passant pas cela fait de la communication en moins, et on en pâtit vite du fait qu'il n'y ait pas un point qui servent un peut de creuset. Le creuset de communication quand il n'existe plus, forcément on en pâtit tous ... on a choisit ça parce qu'il nous a semblé nécessaire qu'on sorte très vite de la situation financière dans laquelle on s'était placé par le mauvais résultat des élections d'avril 2002, les fameuses. On n'a pas été les seuls dans ce cas là mais on s'est retrouvé dans une situation financière telle qu'on a préféré prendre des solutions drastiques pour essayer de s'en sortir. Par exemple, cette fois-ci nos élections cantonales et régionales, on va être remboursés, donc déjà ... parce que cela fait des coûts importants. Aux élections cantonales on a volontairement réduit le nombre de candidats parce qu'on n'était pas ... il y avait plusieurs cantons où on estimait qu'on allait être limite, enfin où il y avait un gros risque. Comme on ne pouvait pas se payer entre guillemets beaucoup de risques, on les a extrêmement limité, on

s'est même autolimité dans la possibilité de présenter des candidats pour des campagnes. En général les Verts dépensent peu dans les campagnes, on arrive jamais même à la moitié du plafond remboursé. On arrive à 25% du plafond total, donc on fait des campagnes qui sont très peu coûteuses. Mais même malgré ça, ça fait quand même des coûts. Ça fait quand même de dépenses où on atteint vite les 20 000 euros, les 30 000 euros qui sont pour une petite structure comme nous évidemment rédhibitoire, si on a une ardoise là dessus.

### **Et vous ne pouvez pas compter sur le national pour vous aider ?**

Le national s'est retrouvé dans la même situation que nous. Vous voyez le mécanisme, tout est réparti. Donc l'argent qui est au national, c'est évidemment les 30 euros de cotisation, et puis il y a le financement autour des européennes dont il garde une grande partie. Une petite partie du national puisque le reste il le redistribue ... la loi chez les Verts c'est tout dans la décentralisation. Il y a peu de finance qui est gardée, entre guillemets, au national. Aujourd'hui c'est les 3 postes incompressibles et puis dès qu'on pourra respirer un peu, je l'espère après les élections, cette fois-ci on va pouvoir remettre ne serait ce qu'un peu de temps rémunéré d'une personne qui pourra au moins assurer le lien.

### **Combien avez-vous d'élus Verts sur l'Isère ?**

40 élus aujourd'hui. Mais dans ces 40, il doit y en avoir ... une douzaine qui participe du point de vue du financement. Parce qu'il y en a toute une série qui ont zéro. Et puis les élus des toutes petites communes qui eux aussi n'ont que dalle. Il reste ceux qui ont un mandat, notamment les élus de Grenoble, de Bourgoin, qui ont une petite ou moyenne rémunération, et qui sont à même de participer.

Les plafonds, on ne les dépasse jamais par principe, on estime qu'il n'y a pas de raison de dépenser etc. ... on fait des efforts de réduction des dépenses électorales, il y a beaucoup de questions chez nous sur l'efficacité des matériaux électoraux. Et qui font qu'il y a régulièrement des remises en cause de l'efficacité des ... par exemple dans une campagne, qu'est-ce qui va coûter cher c'est évidemment les papiers couleurs, et les distributions dans les boîtes aux lettres. Donc c'est toujours une discussion, je ne dis pas que ... si je prends dans cette campagne, il y a un canton où il y a eu une distribution dans les boîtes aux lettres, mais c'est souvent remis en cause. On dit que tel papier n'a pas eu d'efficacité donc ça ne sert à rien de faire comme ça ... donc c'est un peu le pendule. Un coup c'est les gens qui préfèrent faire des présences, dans les quartiers, marchés etc., il y a d'autres fois c'est l'inverse, et non non c'est pas comme ça qu'il faut faire ... En plus dès qu'on parle de communication, plus personne n'est d'accord, c'est connu, ou du moins tout le monde a son idée. Il y a toujours ce souci de se dire bon attention on va utiliser tel argent. Mais quelle est l'efficacité qu'on en attend ? Notamment, cet aspect de se limiter largement à l'intérieur du plafond c'est aussi une autodiscipline.

### ***Ca vous est difficile de rester à l'intérieur du plafond ? Pensez-vous qu'il est assez élevé, ou qu'il devrait laisser plus de marges de manœuvre ?***

Non pas du tout, dans la mesure où c'est le moitié du plafond qui est remboursée ... parce qu'en fait ces plafonds provenaient d'une dépense qui frisait la gabegie entre 1980 et 1987 avec les affichages de 4 m sur 3 qui avaient envahi tout le pays, et puis 6 mois à l'avance des campagnes d'affichage qui coûtaient un prix fou. Et puis ça devenait un matraquage avec

l'impossibilité notamment pour les petits partis d'apparaître, ils étaient complètement perdus dans la masse. Donc dans la mesure où ces financements ostentatoires ont été supprimés, parce qu'on a plus le droit de faire de l'affichage, c'est dans une certaine mesure mais pas vraiment il y a eu aussi un certain nombre de limitation sur des prérogatives que se donnaient les gens en place pour utiliser la presse communale etc. ... c'est évidemment pas complètement éradiqué mais enfin il y a quand même eu une diminution assez importante, alors qu'avant un certain nombre de maires, de conseillers généraux n'hésitaient pas à utiliser la finance publique de leur institution pour faire des matériaux qui étaient en fait des matériaux de leur mandat, enfin de leur campagne électorale. Enfin ces choses là ayant été supprimées, il reste maintenant ce qui est du domaine de la campagne électorale traditionnelle c'est à dire le paiement de salles, et puis la diffusion d'information. C'est vrai que si une campagne électorale nécessite la diffusion de trois tracts, elle arrive vite au plafond, le plafond est vite atteint. Il est très vite atteint. Quand je dis très vite c'est au sens, si vous dites je me mets à faire deux tracts pour ma campagne, un journal plus un papier, et qu'en plus le journal je le fais diffuser par un organisme qui diffuse dans les boites aux lettres, et bien vous êtes au plafond, vous arrivez au plafond. Le plafond de la campagne. C'est ces choses là qui sont coûteuses. Les affichages, comme vous pouvez le voir ils sont pratiquement impossible, donc il y a très peu d'affiches. Il y a les panneaux, ça c'est l'affichage légal, mais en dehors de l'affichage légal toutes les zones sont interdites, quand elles sont autorisées dans les communes, elles sont extrêmement petites, elles sont marquées « affichage libre », ou affichage associatif et elles sont envahies par les concerts qui eux sont alimentés par des professionnels qui viennent régulièrement afficher là dessus. Donc tout affichage militant ne tient pas 24 heures ! Il est automatiquement recouvert par le prochain concert de la région. L'affichage est très très difficile. Il y a très peu de possibilité de faire de grandes dépenses en affichage. Il ne reste plus que le papier et la diffusion militante ou par voie d'un prestataire. C'est là où les coûts peuvent être important.

***Donc la loi est presque arrivée dans l'autre extrême, elle rend les campagnes trop sobres ?***

Oui je pense. Aujourd'hui les plafonds font que la campagne ne peut être que sobre. Elle permet d'avoir ce qu'il faut comme type d'information, mais comme légalement la campagne peut commencer un an à l'avance, à partir d'un an on peut élarger dans une campagne électorale, la loi c'est ça. Et dans ce cas les plafonds sont dérisoires. Si, sur une année les candidats peuvent exprimer etc. dans le cadre de leur campagne ... les plafonds ils les crèvent trois fois. C'est relativement restreint. Il y a un autre aspect de la campagne qui lui, on déborde les problèmes de financement, est le vrai impact de la campagne : il est dans les médias, radio et télé. Et là c'est un autre problème ... Ils sont réglementés en principe par l'Etat mais en fait les médias font ce qu'ils veulent. Ce qui compte c'est la campagne elle-même ... le fait que le journaliste donne une interview à untel plutôt qu'un autre, le fait que la photo soit agréable ou désagréable, que l'interview passe ou ne passe pas ... les médias font un effort de mise en place de débats un peu pluraliste. Mais on sait tous que la façon dont les médias conduisent les choses pèse énormément. Sur une campagne ça pèse énormément. Donc du coup, le moyen légal qui concerne le papier, les tracts et tout, le papier en fait ne sert que de référence. C'est le document de référence des candidats mais la campagne électorale elle-même est menée auprès des médias. Et là c'est elle qui guide, plus que les candidats.

***Que pensez-vous du seuil de 5% du remboursement forfaitaire ?***

Là c'est un problème important, c'est un problème politique. Il y a les 5% et les scrutins uninominaux qui sont les deux éléments clés de la non proportionnalité, et de la présence et

des financements des partis politiques. Donc ces deux éléments clés sont des éléments du paysage politique en France. Ce qu'on peut dire, c'est l'élément négatif, c'est qu'ils ne permettent pas ou qu'ils permettent difficilement d'émerger. Si on n'est pas très présent dans une région, ne serait-ce que dans un coin de l'Isère, y aller, on sait que cela va nous coûter. On sait très bien que pour être présent il faudra du temps, il faudra peut-être 5 ou 6 années de présence, faire monter la mayonnaise. Et cette présence nécessitera d'être payée par le parti politique. On n'aura pas de remboursement à ces élections là. Alors ça c'est l'aspect négatif, la difficulté d'émerger. L'aspect politique le plus important, c'est l'aspect uninominal ou de présence au second tour. C'est à dire le fait d'avoir 10% pour être présent etc. Cet aspect c'est un point clé de la politique en France. L'idée du législateur, c'est d'obliger les gens qui sont présents sur le terrain politique de s'allier. Puisque non seulement il n'y a pas de protection ... [...] Un autre point, qui est toutes nos discussions avec nos partenaires, dans la gauche élargie, écologiste, c'est que comme il n'y a pas de proportionnalité, on peut faire 10% des voix, 14% des voix et n'avoir aucun représentant ! Donc pour ça on est obligé de s'allier avec d'autres et que tout le monde accepte que dans le résultat de cette alliance, la proportionnalité soit respectée, c'est tout le débat politique qu'il y a dans les relations entre les partis politiques en France. C'est le cas à gauche, c'est le cas à droite, c'est le cas partout ! C'est qu'à la fois, pour ce qui nous concerne par exemple, on tient à ce que notre expression existe, c'est à dire qu'on ne veut pas être le MRG, le Parti radical du Parti socialiste, un parti qui finalement n'est jamais présent sauf une fois, la dernière fois, aux présidentielles, avec se candidate, mais sinon en général il ne se présente jamais ce parti radical, et depuis 1974, il est traîné par le Parti socialiste avec une représentation, dont on ne sait d'où elle sort. On décrète qu'il faut un conseiller radical à St Martin d'Hère, et puis qu'à la région ils auront droit à 3 sièges ou deux sièges etc. Mais ça n'est que le Parti socialiste qui le décrète, si demain il a envie de ne pas décréter ça ... Quand on est dans ces partis là qui sont dans la valise d'un autre parti, ce n'est pas difficile d'être candidat, il suffit d'être dans la valise ! Il n'y a pas de risque, on dit voilà ... il y a des communes où les gens disent moi je veux être un élu, tiens ! Je vais aller m'inscrire au Parti radical parce que là au moins il n'y a pas de concurrence. Si on y est il n'y a pas de raison, on est dans la valise d'un autre parti. Et c'est ce à quoi peut être condamné ce genre de représentation. Pour être présent, il faut s'allier, plus on s'allie au fil du temps plus on perd le rapport de force ou la présence comptée auprès des électeurs, donc on n'ose plus se présenter de façon autonome auprès des électeurs parce que bon on ne voit pas ce qu'on va dire ... A ce moment là c'est une perversion du ... Ca maintient des divisions factice et c'est d'ailleurs tout le débat qui s'est passé avec le PCF par exemple et avec les Verts aussi. Chez les Verts, il y a des gens qui sont pour entériner la relation avec le Parti socialiste dans l'état où elle est, où elle était pardon. Ce débat consistait à dire, bon attendez ça ne sert à rien de ... ce qui compte c'est qu'on ait des élus, que la voix des écologistes passe, qu'on soit présent dans les dossiers etc. Il n'y a pas de raison, on va s'allier avec le Parti socialiste. Et puis il y a eu d'autres gens qui disaient non attention, moins on se présentera auprès des électeurs, moins notre discours pourra s'étayer et se présenter et donc on va perdre toute une force politique et on ne pourra que se contenter d'être ce que le grand parti frère pourra nous accorder. Le PRG est totalement dépendant du Parti socialiste, il n'y a pas de mystères, c'est un parti qui est représenté jusqu'à 8-9% de l'électorat en France, qui représentait près de 25 à 30% dans le Sud Ouest, et qui aujourd'hui n'est que ce que le Parti socialiste veut bien qu'il soit ! L'histoire ne s'efface pas comme ça, il y a des notables en place. C'est d'ailleurs la même chose à droite avec le Parti radical valoisien, puisqu'il y a eu scission des deux, ils se sont séparés. C'est pareil du côté de la droite.

***Ces partis signent leur mort s'ils se détachent du parti grand frère puisqu'ils n'ont aucun espoir d'atteindre les 5% ?***

Ils sont sous perfusion. Le Parti socialiste leur reverse une partie du financement. Donc ils sont complètement biberonnés par le parti dont ils sont l'hôte. Ca c'est une situation qui s'est construite au fil du temps. Si on interroge les radicaux, en 1981 ils disaient mais non ça ne risque rien, mais non on est toujours présent ! En 1985, mais non ... mais aujourd'hui ! D'ailleurs ils sont passés par plusieurs OPA avec Tapie ... ils ont tous essayé de les bouffer parce que justement, ils étaient très volages ! N'importe qui pouvait passer et faire une OPA. Il suffisait d'avoir 10 notables et de les convertir au magnétisme d'une personne et –POF– ils étaient embrayés !

### **Donc les Verts ont été vigilants pour ne pas ...**

Vigilants ... ça reste en débat chez nous. Ca s'est traduit concrètement aux élections régionales par la moitié des régions à peu près qui se sont présentées où il y a eu une liste autonome au premier tour, et une autre moitié où il y a eu accord dès le premier tour. C'est un élément de discussion dans les Verts. C'est un problème relationnel aussi, la séparation n'est pas que dans les lignes politiques, il y a des confrontations de terrain et tout mais globalement, c'est un vrai débat, qui pour l'instant n'est pas encore entériné.

### ***La loi de 1995, qui interdit le financement par les personnes morales, pensez-vous qu'elle était utile ?***

Oui je pense que c'était la seule manière de couper court. Ce n'est pas possible autrement. D'ailleurs la première loi était déjà coercitive sur les personnes morales, mais l'effet ... elle limitait le scandale, le plafond etc. Mais comme en France on est quand même un pays retord ... Ca ne s'arrête pas.

### **Vous n'êtes pas pour sa remise en cause ?**

Ah non non non, parce qu'on dit qu'on plafonne et comme par hasard, il y a des succursales, des machins des trucs etc. Tout d'un coup, il se met à y avoir une multiplicité de trucs qui se mettent à naître ... Il vaut mieux, c'est effectivement quelque chose qui est beaucoup plus net, et plus dans la tradition en France, compte tenu de l'aspect ... quand une société donne de l'argent, elle veut vraiment ... il y a des aspects courroies de transmission. Aux Etats-Unis il y a une tradition beaucoup plus ... c'est mieux accepté, on peut se tromper à la limite : je finance untel et puis untel ne fait pas ce qu'on dit, on a des exemples sans arrêt. Il y a des sociétés qui financent mais qui derrière ne se retrouvent pas forcément en accord avec ce qui est fait. Tandis qu'en France, c'est plus dur finalement. Tout ça il fallait l'arrêter dans la culture, une fois que la culture sera passée, je ne sais pas dans 10 ans ou 15 ans ... peut-être qu'il faudra autoriser les personnes morales à ré-intervenir, parce que les gens à ce moment là ou la société les acceptera dans d'autres conditions. Mais tel que c'était jusqu'à présent, avec cette volonté de courroie de transmission d'affaires, qui existe bien, qui n'est pas politique contrairement aux US, c'était vraiment une courroie de transmission d'affaire où c'était arrivé au scandale total. Donc il fallait bien couper court complètement à cette culture qui était en train de se mettre en place.

*Certains disent que l'autre biais c'est que les partis vivent sur les deniers de l'Etat, ils ne font plus de démarchage ... Il a bien été remplacé par quelque chose ce financement par les personnes morales.*

D'où la nécessité de limiter le financement d'Etat aussi. Aujourd'hui pour les gros partis il est trop important. C'est le seul reproche, nous on est des adeptes de la proportionnalité au moins on l'estime être la règle première, mais quand même il y a des sommes qui sont colossales pour les grands partis et qui ne sont pas justifiées au titre d'un financement quand même ... Il faudra forcément réduire et contraindre ... parce que le gros problème c'est l'adhésion. Si la société française, ce sont les électeurs qui son en cause là, ce n'est pas que la loi ! Si les électeurs estiment que les partis devraient fonctionner avec leur adhésion, il faut qu'ils adhèrent plus nombreux dans les partis. Et adhérant plus nombreux dans les partis, ils seraient en droit d'exiger la diminution du financement public, ou du moins sa réduction ou sa limitation. Voilà ça ce serait la bonne action civique à faire, elle est d'inviter les gens à plus adhérer dans les partis et effectivement à réduire à ce moment là le train de vie ... non pas réduire le train de vie mais réduire le financement public des partis, il y a un équilibre à trouver et cet équilibre aujourd'hui n'est pas très satisfaisant. On est dans une étape où il était nécessaire d'assainir, de casser le cordon ombilical entre les affaires et la politique, et ce n'est pas fini, on est toujours dan cette étape. Quand on aura progressé un peu dans cette étape, alors peut-être à ce moment là faudra-t-il revenir, et peut-être que l'électeur dira à ce moment là qu'il est plus normal qu'il participe. Parce que dans la tête des électeurs aussi on est dans une situation où finalement aujourd'hui la politique profite aux politiciens. Ca fait partie de la conscience générale. Les gens ont le sentiment que la place est bonne, la place est chaude, qu'elle rapporte aux individus, et donc qu'elle rapporte aussi aux partis qui sont la mécanique qui abrite ces individus là. Donc tant qu'on aura pas aidé à clarifier ce paysage politique et fait en sorte qu'on ne puisse pas aboutir à ce genre de situation ... ce n'est pas encore totalement le cas aujourd'hui, par exemple le problème des cumuls des mandats. Tout est impliqué ! Le cumul des mandats c'est quelque chose qui vient alimenter cet état d'esprit que le politique profite, et c'est vraiment une culture française ! En Allemagne ce n'est pas du tout l'état d'esprit ! Pourquoi en France on a cet état d'esprit ? C'est vraiment une culture ! Il y a l'individu qui est critiquable, mais l'électeur aussi. A quoi ça sert d'être à la fois maire et conseiller général ? Forcément les gens disent : ils s'en mettent plein les poches ! Le financement des masses n'est pas un financement important.

**Pensez-vous qu'il y ait quelque chose à changer dans la législation sur le financement ?**

Non, par rapport au financement à mon avis là, il y a un état d'équilibre. Par contre les vrais questions restent posées : le cumul des mandats, la proportionnalité ... du point de vue du financement les campagnes sont limitées, les moyens sont limités, on n'a pas le droit d'utiliser certains moyens. Donc ils sont ramenés à une portion je dirais plus lisible ... donc l'égalité des chances a progressé, au problème des médias près qui, hélas, font bien ce qu'ils veulent...

◆ Jean-François MORTEL, trésorier de la LCR de l'Ain. Mercredi 7 avril 2004.

On est 10 militants sur le département de l'Ain, et on peut considérer qu'avec les sympathisants ça fait une trentaine de personnes. La différence entre les militants et les sympathisants est aussi une question financière, c'est-à-dire que ... il n'y a pas de cotisation obligatoire pour les sympathisants. Il n'y a pas ce qui va avec, c'est-à-dire les droits et les devoirs d'un adhérent de l'organisation. Ça a été longtemps un obstacle ... la LCR a été très longtemps un tout petit parti, c'est encore un tout petit parti, mais qui oscillait entre douze cent et quinze cent membres au niveau national et cela se ressentait au niveau des cotisations car évidemment, moins il y a de membres, plus les cotisations sont élevées. Ça peut être aussi rédhibitoire, le fait d'adhérer, ce n'est pas la seule raison évidente qui fait que la LCR est une petite organisation, ça peut en être une mais c'est quand même largement annexe. En deux ans, on a doublé les effectifs, qui fait qu'on est encore une petite organisation, et puis surtout suite à ce qui s'est passé avec la candidature de Besancenot, il y a eu un afflux. Limité, mais réel pour nous puisqu'on est passé en gros de quinze cent militants à 3000. Avec également la transformation de la vie interne de la Ligue. C'était quand même largement une organisation de militants professionnels entre guillemets, c'est-à-dire avec des cotisations très élevées, des contraintes très importantes et là on s'oriente plutôt maintenant vers une organisation un peu plus ... c'est pas encore le parti communiste. Mais le type d'adhérent n'est plus le même que ce qu'on a pu connaître. Moi je suis rentré à la Ligue au milieu des années 70, c'était pas du tout le même type ni de formation, ni de militantisme et ni également de contraintes financières. On était à une époque où c'était à peu près 10% du salaire de cotisations. C'était quand même quelque chose d'important et qui est resté très longtemps. Là évidemment, vu l'afflux et en plus il y a le problème du chômage, le problème des jeunes étudiants qui n'ont pas de fric ... tout ça qui fait qu'on a révisé le barème des cotisations, tout en conseillant aux anciens militants de garder leurs anciens barèmes. C'est un système progressif un peu calqué sur un des impôts les moins injustes c'est-à-dire l'impôt sur le revenu. A la fois proportionnel et progressif, mais beaucoup moins contraignant que ce qu'on a pu connaître ne serait-ce qu'il y a une dizaine d'années. Alors évidemment, le pari c'est aussi que ce ne soit vraiment plus un obstacle à une adhésion, et qu'en plus la baisse des cotisations soit aussi compensée par l'augmentation du nombre d'adhérents. Evidemment, 100 adhérents à 10 euros, 1000 adhérents à 5 euros, financièrement c'est pas plus mauvais. On a levé une partie des obstacles financiers à l'adhésion, en même temps qu'on a essayé de lever une partie des obstacles organisationnels. C'est des contraintes choisies évidemment quand on adhère à l'organisation, c'est qu'on est en accord avec une pratique, mais c'est vrai que c'était une pratique très contraignante et là c'est beaucoup plus souple. Le danger à terme évidemment c'est qu'il y ait une organisation à deux vitesses. Plus un système d'adhérents qu'un système de militants tel qu'on l'a vécu à une époque. C'est depuis deux ans qu'on a ce système plus souple disons, à la suite des présidentielles.

[...]

Alors les cotisations on a deux systèmes. C'est soit payé directement à une trésorerie locale ou ce qui fait office de trésorerie locale comme chez nous, ou alors à un organisme de financement des partis politiques. Donc elles sont versées là bas, mais évidemment on a augmenté ... les personnes qui versent directement à la souscription nationale, c'est l'association qui gère. Nous on a mis un double barème, c'est-à-dire que si c'est payé à la trésorerie locale, c'est mettons 10 euros, on paie 10 euros de cotisation, si c'est payé à la LCR souscription, comme ça fait l'objet d'un reçu, et que ça doit être déductible des impôts, et bien on augmente de la part déductible des impôts. Plutôt que de faire bénéficier les gens de la déduction, eux ça leur fait pas plus d'argent à la sortie ... le bénéfice des impôts est reversé à

la LCR. Tu paies 14 euros et tu as 4 euros de moins sur tes impôts. Tu ne paies que comme si tu avais donné 10 euros. C'est pas comme si tu avais payé 14 et ... Tu ne fais pas d'économie d'impôt au détriment de la LCR. C'est elle qui encaisse la déduction d'impôt c'est pas toi. Donc ça augmente les recettes de la Ligue.

### **De quoi se composent les recettes de la LCR ?**

Alors les recettes de la LCR, c'est principalement les cotisations, presque exclusivement je dirais, on a un journal qui est déficitaire, donc y compris qui est alimenté par les cotisations, un déficit chronique du journal qui coûte de l'argent plutôt qui n'en rapporte. Donc ce n'est pas une entrée. On a toujours refusé de faire de la publicité, on a aucune rentrée publicitaire. On avait donc jusqu'aux prochaines européennes et peut-être plus si ça se passe bien, on avait des rentrées qui sont via les élus. Le Conseil régional c'est réglé, puisque il n'y en a plus, grâce à la magnifique loi qui ... on avait des élus dans 5 conseils régionaux. On devait avoir une dizaine d'élus ce qui n'était pas beaucoup. Il y a un reversement des indemnités à la LCR.

### **Entièrement ?**

Oui. De la même façon que les indemnités des deux députés européens qu'on a, Alain Krivine et Roseline Vacheta sont reversées à la LCR et eux bénéficient d'un salaire ... Ca s'est beaucoup fait au Parti communiste, peut-être que ça se fait encore. En fait, les gens sont salariés de l'organisation et leurs indemnités sont reversées. Et les salaires, nous ça ne nous concerne pas beaucoup parce qu'on a très peu de permanents, et très peu d'élus, mais le salaire des permanents et des élus est égal au salaire moyen d'un ouvrier qualifié. Ca c'est assez important ... C'est beaucoup d'argent, les députés européens c'est beaucoup d'argent. Donc c'est aussi une source de financement qu'on risque de perdre, bien sûr ... Donc on a ça comme financement, on a ce qu'ont les autres organisations c'est à dire que c'est en fonction du nombre de voix qui est fait aux législatives, 0,60 euros par voix non ?

### **1,60 je crois.**

Oui c'est dix francs en gros. On a droit un financement public qui est en fonction du nombre de voix. On a eu aux dernières législatives, en moyenne, je ne sais pas si ça atteignait 2% mais je ne sais pas en terme de voix. Le versement c'est par an et pendant que dure la législature. Donc a priori sur 5 ans, sauf dissolution.

Il y a un bruit qui a couru, pas tellement pour nous parce qu'on se présente régulièrement aux élections, mais il y avait énormément de candidats aux élections parce qu'ils comptaient sur un financement. Or, ça marche à partir du moment où tu fais un nombre de voix importants. Mais moi par exemple, aux dernières législatives juste après les présidentielles, j'ai du faire 400 voix sur une circonscription, ça fait 4000 francs par an pendant 5 ans, donc ça fait 20 000 francs. Et tu te rends compte que les 20 000 francs c'est à peu près le coût d'une campagne, de nos campagnes à nous ! Nous le coût d'une campagne électorale législative oui c'est à peu près 20 000 francs, tout compris, matériel officiel, professions de foi, bulletins de votes et affiches électorales. Ca ça fait pas 20 000 francs mais ça fait à peu près 12 000 francs je crois. Ca c'est suivant l'importance des circonscriptions. En moyenne c'est à peu près ça., le reste étant des frais de tracts, de salles pour des réunions publiques, d'affiches autres que celles pour les panneaux électoraux, de propagande, au sens large.

L'idée que des gens se présentaient pour avoir des sous, oui mais à condition de faire ... évidemment si tu fais 1000 voix tu as 7000 euros donc ... Moi j'y crois pas trop ... parce qu'en plus c'est un peu vicieux parce qu'on ne peut pas dire à la fois que les gens ne

s'intéressent pas à la politique et puis ... je veux dire quand on n'a pas beaucoup de candidats on ne va pas voter parce qu'on n'a pas le choix puis quand il y a beaucoup de candidats on n'y va pas non plus parce qu'il y trop de choix ... Les présidentielles, l'abstention a été mise sur le compte du trop plein de candidats.

**L'alliance avec Lutte Ouvrière aux régionales, c'était aussi dans le but de faire un bon score et éventuellement d'atteindre les 5% ...**

C'était pas purement trivial, mais surtout une idée de lisibilité. Dans 5 ou 6 régions on n'a pas fait 5%. Financièrement, c'est une catastrophe quand même : on ne sera pas remboursé, pratiquement nulle part. Alors on a fait la campagne a minima, ça a coûté beaucoup moins cher qu'une campagne ...

**Qu'aux présidentielles.**

Aux présidentielles on gagne de l'argent, c'est un système. A partir du moment où tu as 500 signatures, ils te donnent un chèque. On ne perd pas. Probablement les européennes ... ce qui fait c'est qu'ils ont baissé le seuil des remboursements. Il est à 3%. Donc ça veut dire que si on ne fait pas 3% ... on devrait y arriver !

**Que pensez-vous de ces différents seuils de remboursement ?**

Il faudrait un autre mode de financement. C'est à dire qu'il faut qu'il y ait une égalité au départ. Ce qui est bien avec la nouvelle loi, c'est que les chiffres sont connus c'est à dire on sait ce que dépense chacun. Mais par exemple les dernières municipales, le candidat Godin de la gauche, sa campagne électorale c'était 350 000 francs. Ce qui n'est pas la plus chère, d'autres ont fait mieux. Pour donner un ordre d'idée, nous on a été limité à 10 fois moins. Godin en plus il est remboursé, nous on a fait 4,8 aux municipales, ce qui est assez inespéré !

**Donc selon vous les seuils pourraient être moins élevés ?**

Ou un autre système de financement. L'histoire par exemple des présidentielles. Les 500 signatures, 500 élus. A une époque c'était pas 500. Tu vas démarcher des gens d'une autre organisation. On les obtient finalement mais on a un déchet terrible. Ce qu'on avait proposé, nous, c'est une pétition signée par 100 000 citoyens qui disent on est d'accord. Nous c'est beaucoup plus à notre portée. C'est un peu ce qui avait eu lieu entre 1994 et 1997 pour les organisations qui n'avaient pas de représentation, et pas de financement, il fallait réunir un millions de francs, 10 000 chèques et dans les dix milles chèques il fallait une centaine d'élus. On l'a fait sans problèmes trois années. D'une part ça te faisait le million de francs que tu avais quand même encaissé, ça te donnait droit à une aide de l'état, et tu testais un peu ta représentativité. On avait des chèques de 5 francs, dix francs, 15 francs ...

**Cette mesure était provisoire. Faudrait-il le rendre permanente ?**

Ce serait pas mal, parce que ce n'est pas donner comme ça de l'argent sans rien, il faut quand même que les gens se bougent un peu, aillent expliquer. Il faut quand même les trouver. Tu vas y compris contacter les syndicalistes, les collègues de bureau ... Nous, on a beaucoup fait ça et dans l'Ain ça a été des succès chaque fois.

**Que pensez-vous du système de financement que l'on a actuellement ?**

Sur le contrôle, je suis absolument favorable. Les comptes de campagne, les choses comme ça, le fait qu'on sache, que ce soit interdit, après il y a mille et unes manières pour les gros partis de détourner ça. Qu'il y ait un contrôle sur d'où viennent les sous, qui les donne et à quoi ils sont utilisés, ça c'est bien. Maintenant, l'inégalité au départ elle n'est pas due qu'aux finances. Il y a des gens qui passent tous les jours à la télé, il y en a qui ne passent qu'au moment de la campagne électorale. On n'a pas vu Arlette et Besancenot depuis le 21. On les a vu pas mal avant parce qu'en plus il y avait un fantasme parce qu'ils pensaient qu'on allait encore faire perdre la gauche. Le PS était un peu inquiet.

On avait dit qu'au deuxième tour, on ne ferait pas les ramasseurs de balles, ça évidemment ça peut intéresser la droite.

[...]

Nous on travaille avec un imprimeur sympathisant, il dit je vous fais une réduction sur le ... on lui dit surtout pas ! Tu n'as pas le droit. Mais je ne marque pas dit-il. Non, parce que je lui dis qui contrôle ? Après c'est si ça correspond aux prix du marché.

[...]

Il y a deux moyens de financer, c'est soit directement par le parti, c'est contrôlé aussi. C'est le parti qui finance les campagnes électorales et ça peut être financé par des dons et les dons sont épluchés. Ca c'est vraiment épluché. Tu veux faire un reçu, tu as toujours un moyen évidemment, un imprimeur peut ...

[...]

#### **Que pensez-vous de la loi de 1995 ?**

Ca a évité les financements par les entreprises.

#### **Ca a été une bonne chose ?**

Oui.

#### **Ca a posé des problèmes d'adaptation à la LCR ?**

Non, on a très peu de patrons qui nous financent. Ca en a beaucoup plus posé au PC, parce qu'ils ont des filiales ... Ca en a peut-être posé à LO. Oui parce que des bruits on couru qu'ils avaient des espèces de mécénats notamment par une personne qui était dans la pharmacie. LO a beaucoup plus d'argent que la LCR. D'une part parce qu'ils se sont présentés beaucoup plus souvent aux élections que nous. En tout cas nous on s'est présenté, mais pas toujours sous notre étiquette. On a souvent fait des regroupements pour les législatives. L'association de financement n'était pas estampillée LCR donc ça ne revenait pas forcément à la LCR. Les fameux 1,6 euros ne revenaient pas forcément dans les caisses de la Ligue après. L'autre raison c'est que nous on a beaucoup plus d'activités ... LO a une activité centrée sur les élections, et sur l'apparition de leur propre organisation, alors que la Ligue, on a appris ça quand même d'eux : quand on fait des élections autant faire des élections c'est à dire qu'il ne faut pas se disperser, il faut que ce soit lisible, il faut des candidats qui soient connus. Là je ne parle pas de Besancenot forcément, mais localement ... Nous c'était plutôt : pas de professionnalisme. Donc ce n'est pas toujours le même candidat, c'est la Ligue mais pas que la Ligue parce qu'on a ouvert, donc c'est un mouvement ça s'appelle, Rassemblement à gauche ... on faisait une très bonne campagne interne par contre. Ca n'existerait pas la Ligue, dans la vie politique française, c'est toujours un groupuscule, mais qui a une autre visibilité, qui est plus connu, et ça c'est beaucoup du à l'élection. Mais par ailleurs, on finance des tas

de choses. Par exemple là on fait partie depuis une vingtaine d'année d'un comité des droits contre le racisme. Qui regroupe une quinzaine d'associations ... La LCR paie une cotisation annuelle pour ce collectif. Ce n'est pas très élevé, c'est 300 francs par an, mais c'est une somme que tu n'utiliseras pas pour tirer des tracts de la Ligue, que tu n'utiliseras pas pour ton expression propre en tant qu'organisation politique.

Il y a beaucoup de soutien : par exemple les forum Porto Alegre ou ce qu'il s'est passé en Inde ... il y a des gens qui ont été envoyés. Les permanents qui ont représenté leur organisation n'ont pas été envoyés sur leurs propres deniers.

### **Ceux qui représentaient la LCR là-bas ?**

Oui. Donc c'est multiforme, nous on tient beaucoup à ça. Nous on a jamais eu la prétention que la LCR soit le parti de la classe ouvrière, non. Ca passera par des regroupements. Faut donner des contacts, créer des liens, et tout ça, ça coûte de l'argent. Par exemple, on a organisé deux forums sociaux, des petits Porto Alegre dans l'Ain avec Attac, avec Confédération paysanne, avec SUD, quelque fois la CGT ... des vrais forums quoi. Il faut tirer des tracts ... c'est du temps militant mais c'est évidemment de l'argent. Après tu fais le bilan de ce que ça t'as coûté, de ce que ça a rentré, y compris même la buvette est déficitaire quelques fois. A une époque on a organisé des bals pour financer.

### **Vous ne le faites plus ?**

En plus on l'a fait clandestinement, enfin, du moins on n'a pas annoncé que c'était un bal LCR ! C'était le baloche dans une salle dans un petit village avec un groupe connu qui tournait sur le coin, on faisait les affiches et nous on s'occupait de l'infrastructure c'est à dire, la buvette, les entrées, le service d'ordre, etc. Ca avait des succès divers.

Ce qui est surveillé c'est les campagnes électorales, le reste n'est pas surveillé. Quelques fois on tire des tracts pour les collectifs, et ils sont payants. C'est des sommes dérisoires, 0,25 centimes de francs le recto ... Ca amortit la location du retrocopieur. Ca permet d'entretenir, mais s'ils mettaient le nez là-dedans ils diraient « c'est un financement de parti politique comment vous pouvez me justifier ce truc là » ....

### **Demandent-ils les comptes des partis politiques ?**

Tu envoies une invitation pour un meeting électoral, disons 150 invitations. Il faut que tu aies en face ce que t'a coûté l'invitation, le nombre d'exemplaires, les enveloppes et les timbres. Sinon ils vont te dire, « vous avez envoyé des invitations, comment vous avez financé l'envoi ? » Evidemment c'est les cas limites, ils ne viennent pas tous les deux jours te dire ... En plus ils regardent en gros. Nous, on a toujours eu nos comptes validés. Mais par exemple on avait une copine à Toulouse. Alors en plus si t'es invalidé t'es inéligible pendant trois ans. Elle avait payé des timbres avec son carnet de chèque à elle au lieu de faire payer par le mandataire financier. Là, c'était peut-être 500 timbres.

Par contre il y a d'autres astuces. Toujours à Toulouse ils ont fait ça pour les élections, ils étaient donné à 8% dans les sondages la veille du premier tour, donc ils ont acheté, ils ont alimenté le compte de campagne, ils ont dépensé des timbres, des choses comme ça. Ca a été remboursé après. Si tu te plantes tu es mort. Là ils n'étaient pas à 5,5%. C'était les législatives, une fille qui était assez connue sur place, c'était assez sûr.

Le plafond nous on l'atteint jamais ! On a dépensé 30 000 francs : c'est rien ! C'est une misère 30.000 francs pour une campagne électorale. Attends ... je te dis 350.000 il a dépensé

l'autre. Il a perdu aussi d'ailleurs. Il s'en fout. Nous on a perdu, on n'a pas été remboursé. Et nous on estime qu'on a gagné on a fait 4,68%. On était à 5% pendant dix minutes !  
Ils mettraient un tarif maximum de frais de campagnes et les donner aux gens. C'est ce qu'ils font aux présidentielles, ils te donnent une enveloppe. C'est pas le minimum, c'est raisonnable. C'est comme la presse, ou les temps de parole. Il faut avoir 75 candidats, mais après le temps de parole, il est proportionnel à ton nombre de candidats. Tu es foutu. Soit tu as les moyens de te présenter sur les 500 circonscriptions, et tu as le même temps de parole que les autres. On peut dire qu'on ne représente rien, que ce n'est pas significatif, mais le handicap de départ fait que tu as des obstacles qui sont renouvelés tout le temps pour empêcher que ce soit significatif. Le moyen du fric c'en est un, les médias c'en est un autre, les seuils pour avoir des élus, c'en est un troisième et c'est fait pour ça parce que sinon pourquoi ils l'ont changé pour les régionales ?

◆ Messieurs Jacques Robert, délégué départemental de l'Isère de CPNT (fondateur de l'antenne iséroise de CPNT) et Maurice Luchaire, trésorier depuis 1999. Jeudi 8 avril 2004.

Nous on a assuré la parité purement et simplement, alors que ça n'a pas été vrai du tout dans les autres grands partis politiques où ça a été la bataille parce que les politiciens sont des gens très attachés à leur poste, et partant de là, ne veulent pas céder leur place et mettant la parité en route. Il est bien évident que certains députés ont été obligé de laisser leur place au profit de femmes. Il y a avait 90% de la chambre des députés qui était composée d'hommes. Et ça s'est retourné.

*M. Luchaire : Ils ont payé des amendes.*

Mais comme ils touchent tellement si vous voulez ... c'est des partis qui font des voix ... c'est phénoménal, donc ils touchent des sommes qui dépassent ... ils ont bien calculé que même avec les pénalité ils allaient toucher encore tant, et finalement ça ne les gênait pas tellement de passer outre la parité. Il ne faut pas oublier que c'est annuel, donc c'est reporté sur les 5 ans. Pour nous c'est énorme, pour eux ce n'est pas énorme. Pour eux, c'est vrai que ça ne représente pas grand chose parce qu'il y a tellement d'autres intérêts. Et là, vous verrez dans un courrier parlementaire ... les parlementaires européens voudraient revenir à l'ancien système où ce serait les personnes morales qui pourraient financer ... Ils voudraient revenir à l'ancien système. Pourquoi ? Eh bien c'est tout simple : les entreprises étaient là pour financer les grands mouvements, on les connaît tous, c'est les grand groupes financiers qui sont derrière, évidemment ils ont des possibilités avec ces fonds pour créer des sociétés écrans ... et c'est vrai qu'en tant que professionnel, mon métier m'appelle à vivre dans les entreprises et c'est vrai qu'on se demande ce que font certaines entreprises, sur le marché de l'emploi, parce que ça n'a rien à voir du tout avec l'emploi. Je suis persuadé qu'à l'heure actuelle il y a encore un certain nombre d'entreprise qui financent des partis politiques et qui doivent avoir certainement de très bons conseillers juridiques et fiscaux pour ne pas se faire étaler. Je crois qu'il ne faut pas se leurrer.

Le système de financement ne nous gêne pas tellement parce que, pour nous c'est déjà une manne d'avoir des financements comme ça. Parce que jusqu'à maintenant, on a vécu avec nos propres cotisations, cotisations d'élus, vente de gadgets de toutes sortes pour arriver à financer, ce qui était très difficile à vivre. Maintenant, ça nous laisse un peu plus de souplesse et comme on a un peu qui nous manque, on essaie d'économiser sur l'argent qui est public, pour essayer de progresser, de financer d'autres campagnes électorales, ou tout du moins partiellement parce qu'on a bien toujours un petit peu compte tenu du nombre de voix qu'on fait sur la France. Si Jean Saint-Josse a fait aux élections présidentielles pas mal de millions de voix, aux législatives il y a eu le phénomène « vague bleue » qui nous a coûté énormément de voix comme à tous les autres mouvements politiques. Encore qu'on soit arrivé en tête des petits partis politiques malgré tout, donc pour nous c'est quand même une source de revenu très importante, il faut dire ce qui est.

Nous, ce système là nous irait très bien s'il était respecté à la lettre. Le problème c'est que je ne suis pas sûr que ce soit respecté à la lettre. Et quand on voit les contrôles qu'on a eu, je ne suis pas certains que tous les partis politiques aient eu les mêmes contrôles de la Commission. Pour Jean Saint Josse, quand il s'est présenté à la présidentielle, ils ont épluché les comptes de A jusqu'à Z. Pour vous dire qu'un jour qu'il avait sa fille avec lui, je ne sais pas comment ça s'est goupillé, mais le repas de sa fille a été payé sur les frais de campagne. A la Commission nationale des comptes « niet » ! ... alors je ne suis pas sûr que par contre d'autres frais n'ont pas été pris par des grands grands partis politiques. Parce que nous on est arrivé avec une malle de documents, les grands partis ce n'est pas une malle c'est (rire) un semi-remorque de

documents comptables ! Enfin peut-être pas un semi-remorque, mais enfin un volume très très important. Et je ne suis pas sûr qu'ils aient eu les mêmes ... que ça ait été aussi poussé de ce côté là. Enfin, vous savez en France on en est toujours à selon que tu seras puissant ou misérable ... C'est toujours vrai à l'heure actuelle, c'est toujours vrai et on est pas prêt de changer. Donc l'Europe voudrait essayer de faire dévier le financement par le biais de nouveau des personnes morales, parce que dans le temps ils maniaient des sommes astronomiques.

**Pour vous, la loi de 1995 qui a interdit le financement par les personnes morales, c'est une bonne chose ?**

A mon avis c'est une très bonne chose quand même, ça moralisait. Ça moralisait quand même les partis politiques parce qu'il fallait mettre un terme, c'était des sommes ... On a tous vu comment ça se passait avec un certains nombre d'élus politiques qui ont tous été condamnés, seulement, là où je suis toujours surpris c'est que tous nos élus politiques qui ont été condamnés repassent tous, à la première élections venu ils repassent tous, donc les Français doivent aimer ça !

*M. Luchaire : Ce qui n'empêche pas que toute personne privée peut faire des dons ...*

Oui, toute personne privée peut faire des dons à un mouvement, ça ce n'est pas interdit. Une personne morale non. Le moindre chèque qui est émis par une personne morale, si vous le rentrez dans la comptabilité vous faites sauter la comptabilité. Vos comptes sont refusés par la Commission ...

C'est vrai que ça moralise quand même ... C'était fait pour ça, c'était la base de ce texte, et je crois qu'à partir du moment où on peut moraliser, il faut aller dans ce sens là. Maintenant, si effectivement tous les partis pouvaient être contrôlés de la même façon, je dirais, et vraiment sanctionnés pour faute de ce côté-là, ce serait une bonne chose. Je pense qu'avant tout un parti politique doit être irréprochable, dans ses financements, dans son fonctionnement etc ... Ce n'est pas toujours le cas, malheureusement. Alors je ne dis pas qu'il ne puisse pas y avoir des erreurs, ça peut être tout simplement imputable à une erreur où à quelque chose comme ça. Une erreur est une erreur, on peut la rectifier, quand ça devient, je dirais plus des erreurs, mais des magouilles ; à ce moment là ça ne va plus. Par là même donc, ces histoires de financement influent sur la vie d'un mouvement. S'ils avaient sanctionné la parité véritablement comme ils voulaient la sanctionner, en disant ce sera très très très sévère, finalement on s'aperçoit qu'ils ont sanctionné, mais enfin pas si sévèrement que ça. Alors, à quoi sert un règlement si après on ne l'applique pas, ou si derrière on en fait une application très folklorique ?

**Pensez-vous que les seuils pour être remboursé sont adaptés ?**

Moi personnellement, je pense que c'est trop élevé pour les petits partis politiques, parce que quand on voit ces 5 %, ça représente quand même un nombre d'électeurs très important. Pour nous CPNT région Rhône-Alpes, on n'a pas présenté de candidat aux régionales tout simplement parce qu'on n'était pas sûrs de faire 5 %. Aux dernières élections, on avait eu quand même un conseiller régional. Là, avec ce nouveau mode de scrutin, on n'était pas sûr de faire 5% et de toute façon on ne pouvait pas avoir de conseiller régional. On a fait un calcul approximatif, ça nous coûtait 80 millions de centimes de francs, grosso modo pour la région Rhône-Alpes. Donc, il fallait qu'on trouve 80 millions de centimes, ce qui n'est pas une bagatelle, ce qui fait qu'on n'a pas pu partir parce que ce système là nous a effacé purement et simplement. Alors, pour les européennes c'est à 3 %. Là on est à peu près certain

de faire les 3 % même regroupés avec PACA et Corse, parce que ça a été un découpage cette année qui est très savant : il y a 13 régions je crois pour les élections européennes sur la France, et quand on regarde la région RA + PACA + la Corse, on représente à nous seuls plus du quart de la France. Donc après il en reste 12 ... il y a un découpage savant. Est-ce que ça nous permettra ou non d'avoir des élus pour l'Europe, ça, on ne sait pas bien, on espère que oui, mais là aussi ça devient très difficile par ce nouveau système.

### **Au moins là vous êtes sûrs d'être remboursés ...**

3% en principe, on doit les faire sauf vague bleue ou rose dont il faut tenir compte, mais logiquement à trois pour-cent on a fait les calculs, car maintenant on rentre dans la campagne européenne, on passe le cap des trois pour-cent. On passe le cap des trois pour-cent les trois régions confondues puisque la Corse est considérée comme une région, donc à ce moment là ça ne poserait pas de problème. Le problème c'est d'avoir les finances immédiates parce que ... on a calculé que ça nous coûterait 80 millions de centimes en faisant le minimum, avec le minimum qu'on pouvait, 800 000 francs. Là pour les européennes ce sera beaucoup plus. Donc, on va voir comment on va procéder mais vraisemblablement, on procédera par voie d'emprunt. On ne peut pas faire autrement. Donc on sait qu'on a des fonds qui proviendront du mouvement, mais les fonds, il faut les partager sur l'ensemble de la France, donc on a beau faire beaucoup d'économies, ce n'est quand même pas ... ça coûte très cher donc, de toute façon. En espérant être remboursé ... même si on fait un emprunt qui serait cautionné par le mouvement ... De toute façon nous allons toujours nous en tenir au strict minimum, pour être remboursé intégralement, on ne vas pas ... on ne vit pas sur un grand pied, on ne peut pas se permettre de louer X panneaux d'affichages de *l'Avenir* ou de je ne sais qui, nous on n'a pas les moyens d'afficher sur des panneaux comme ça. Les grands partis peuvent le faire parce qu'ils dépensent beaucoup plus. C'est peut-être ça aussi qui nous inquiète un petit peu, ce financement uniquement par rapport au nombre de voix. Parce qu'à force de dépenser plus qu'on ne rentre, il arrive un moment où on est en déséquilibre. Même s'ils doivent avoir des cotisations très importantes de leurs élus, ils cherchent toutes les solutions pour avoir du personnel qui ne leur coûte pas trop cher.

*M. Luchaire : On se pose aussi des questions, c'est les autres petits partis qui sont allés aux régionales, comment ont-ils fait pour trouver l'argent ? Avec deux candidatures, un titulaire, un suppléant, plus la liste, on a estimé nous 80 millions de centimes, c'est pour ça qu'on ne l'a pas fait, mais il y en a beaucoup d'autres qui l'ont fait avec ... je ne sais pas le parti communiste l'a fait, ils font 2,5% des voix, la LCR l'a fait, Mégret, on se pose bien la question.*

Ils ont bien pris l'argent quelque part ! Aux législatives ils ont fait bien moins que nous, donc ils ont bien moins de revenus, puisqu'on est arrivé en tête des petits partis aux législatives, donc ils ont moins de revenu, pas d'élu non plus à l'Assemblée nationale ou autre, comment font-ils pour ... et ils n'avaient pas d'espoir de faire 5%, donc je dirais que quelque part c'est de l'argent qui est jeté par les fenêtres. Là, on peut se poser la question. D'où vient l'argent de ces petits partis politiques ? Et c'est pas leur nombre de cotisants qui fait qu'ils peuvent ... ou alors ils ont des cotisations à des sommes ... mais qui ne correspond pas du tout à l'idée de ... je vois mal la Parti communiste qui est un vieux parti, à moins d'avoir un trésor de guerre, c'est peut être possible mais je vois mal Lutte ouvrière ou LCR ou d'autres petits partis avoir des finances, faut bien qu'elles sortent de quelque part. Il y a bien quelqu'un derrière qui finance ça. On a entendu dire certaines choses, mais ce n'est que des on-dit, que la liste à Mégret avait été financée par d'autres partis politiques. En divisant, ça permet de faire partir

les voix à droite à gauche, eux ça ne leur fait pas perdre grand chose, par contre ça peut prendre les voix à des petits partis. Bruno Mégret a recommencé avec une liste « droit de chasse » ou je ne sais plus comment il l'a appelée pour essayer d'avoir les voix des chasseurs, donc ... d'où vient l'argent ? Le Front national a des fonds, on le sait, puisqu'il avait déjà engrangé des fonds avant les vagues précédentes, par contre Bruno Mégret, quand il s'est séparé du Front national, il est parti, je dirais les mains dans les poches. C'est des questions dont on n'a pas la réponse. Du moins, on s'en doute.

*M. Luchaire : On ne peut plus se lancer, nous on s'est lancé à la bonne époque, mais ce serait maintenant...*

Oh maintenant, on n'existerait pas. On a monté le mouvement en 1989.

### **Vous avez rencontré des problèmes concrets liés à la législation ...**

*M. Luchaire : Non. Je vous ai amené des budgets de 2002-2003, on tourne autour de 1000 euros vous savez.*

Comme on est un petit mouvement et que jusqu'à maintenant tous ce qu'on a fait pour les législatives, on est parti sur nos fonds personnels, c'était du bénévolat à 100%. On n'a pas de salariés, on n'a pas les moyens. Au niveau national oui, à Pau, il y a toute une structure avec tout un tas d'administratifs.

*M. Luchaire : Tout un tas ... 5 ou 6 en permanence.*

Oui ça doit faire une dizaine de personnes. Un dizaine de personnes en tout et pour tout pour la France. Sur l'Isère on en n'a pas parce que ...

*M. Luchaire : Je ne pense pas que d'ailleurs en France il y ait des permanences CPNT dans les départements.*

Non, je ne pense pas.

*M. Luchaire : Sur une région. Peut-être en Picardie ou ailleurs. Peut-être.*

Souvent ce sont des parlementaires qui assurent, comme là ils ont des secrétariats parlementaires avec des attachés, à ce moment là, quand il y a un problème quelconque, c'est l'attaché parlementaire qui y est avec le délégué départemental, et il reverse au niveau de leur département, en tant que parlementaire, ils ont droit à un local etc. Donc il le laisse à disposition du mouvement local. Mais c'est vraiment quelque chose de très très restreint.

### **Les indemnités des parlementaires représentent une part importante des recettes CPNT ?**

Non, parce que sur leurs indemnités ils donnent autour de 3.000 francs d'indemnité. Pour tous les parlementaires c'est pareil. Les élus locaux ne reversent rien car ils n'ont pas d'indemnité. Seul un adjoint au maire peut avoir une indemnité, c'est quelque chose d'insignifiant dans un petit village. Moi quand j'étais adjoint au maire je touchais 8.000 francs par an. Ça a augmenté un petit peu, si j'étais toujours adjoint je serais à dix ou douze mille francs, ce qui fait que ça ne couvre pas les frais. Les conseillers régionaux donnaient aussi une petite partie

de leurs indemnités, une petite partie. Les conseillers généraux aussi. C'est quand même minime parce qu'ils ont des indemnités limitées aussi. Donc on reste sur des salaires raisonnables pour chacun.

*M. Luchaire : C'est pas partout pareil dans les communes, c'est un choix.*

Un maire d'une commune de chez nous peut sans problème prétendre à une indemnité de 9.000 francs par mois.

Donc les élus CPNT reversent tous une petite partie de leurs indemnités, sauf les élus locaux. On a touché 644.000 euros de l'Etat. Le financement des élus doit représenter... Il y a 15.000 adhérents en France.

*M. Luchaire : 15.000 et la cotisation est à 16 euros. C'est pour tout le monde pareil. En vérité on a une cotisation de 16 euros par individu, si c'est un couple, ils ne paient que 23 euros. Ça limite quand même un petit peu le financement. C'est un choix qui a été fait, les cotisations, par rapport aux autres partis politiques, on doit être loin de leurs cotisations. Je suis sûr que le moindre parti politique ça doit être aux environs de 100 ou de 150 euros. Evidemment, ils ont des grosses cotisations. Nous c'est très faible. Ça a été fait pour attirer plus de monde mais ce n'est pas pour ça qu'on attire plus de cotisants, parce que les gens ne cotisent pas forcément pour différentes raisons qui leurs sont propres, ça on ne sait pas bien.*

Nous c'est 15.000 adhérents sur la France. Les socialistes, le RPR enfin, l'UMP maintenant, l'UDF, faut pas croire qu'ils ont tant d'adhérents que ça. En cartes payées, il y en a très peu. Quand on voit le nombre de voix qu'ils font ...

Et puis les petits partis ont des difficultés avec les médias. Il faut dire ce qui est. Par exemple en Aquitaine, François Bayrou a eu 8 ou 9 interventions, Jean St Josse péniblement une. Moi, je ne vais même plus au *Dauphiné Libéré*, j'ai arrêté ce n'est plus la peine, j'ai abandonné. J'envoyais des fax et il n'y en a aucun qui passait. Ils sont plus ou moins aux ordres, ils font un petit peu la pluie et le beau temps. Il commence à s'élever quelques voix. Il y a toute une façon d'interviewer, de s'adresser aux gens.

### **C'est l'aide publique que CPNT peut recevoir qui représente la plus importante part des ressources ?**

Pour nous, c'est une de nos ressources les plus importantes bien sûr.

C'est une ressource garantie pendant 5 ans, et qui rembourse la campagne. Les frais de campagne ont été remboursés en partie à tous ceux qui ont fait des quotas supérieurs aux législatives. Les autres, on compte sur nos fonds personnels ou en partie sur les fonds du mouvement, puisque le mouvement nous a aidé un petit peu. On a fait tous les tracts, les affiches, ça a été tout tiré au même endroit pour limiter un maximum les frais, donc ça nous coûtait relativement peu les uns les autres, c'était une des façons de se présenter. On a eu une partie de ces fonds remboursés, on n'a pas eu tout. Tout ce qu'on n'avait pas pu payer par les quotas imposés par l'Etat, l'argent public nous a permis de rembourser. C'est vraiment un petit peu mieux maintenant.

*M. Luchaire : C'est pour ça que l'impasse a été faite sur les régionales, sur plusieurs régions. Mais du coup on peut partir aux européennes.*

Sur les régionales, on a économisé les fonds du mouvement de ce côté là, parce qu'on était sûr de ne pas être remboursé. On a mieux misé sur les européennes, où là il y a plus de chance, déjà avec 3% au lieu de 5%. Donc on a plus de chance d'être remboursé aux européennes. Ce qui nous laisserait au fond libre, quelque part.

### **Comment fonctionne l'articulation entre le niveau national et local ?**

Nous, c'est vite vu. Tout ce qui est aide publique ça reste au niveau national. Nous dans le département, parce que pour le moment on n'a pas suffisamment de revenu, faut dire que si demain on avait beaucoup beaucoup de revenu ce serait peut-être différent. Mais à l'heure actuelle, comme on a peu de revenu, tout ce qui est aide publique reste au niveau national, qui peut éventuellement aider pour les élections régionales ou européennes. Nous en région, dans le département, on touche une partie des adhésions qui nous revient, et puis les ventes de toutes les manifestations qu'on peut faire, vente de gadgets, comme des tee-shirt, des pin's, des calendriers, à ce moment là il y a une partie de ce qu'on a acheté ... Les calendriers, on les a acheté 3 euros, donc on les vend plus cher. Un euro revient au national, et nous on récupère 2 euros par calendrier. En les vendant 5 euros, mais les gens peuvent donner plus. A ce moment là, quand on touche cet argent, on n'a pas le droit de le mettre sur notre compte, on est obligé de passer par l'association de financement du parti. Donc on reverse tout l'argent sur le compte de l'AFCPNT, puis quand c'est enregistré dans les finances du parti, ça nous est reversé. Et chaque mois, on envoie notre comptabilité, nos rentrées nos sorties, on a ces quelques rentrées puis les sorties c'est quand on a une réunion dans une salle, quand on fait une réunion le soir à 20 heures par exemple, avec une dizaine, une quinzaine ou une vingtaine de personnes à la réunion, c'est une réunion de travail, on fait un casse-croûte parce qu'il faut quand même manger, faut se sustenter, donc les frais de bouche on les paie. Ca va être des frais parce qu'on va aller à tel ou tel salon, à ce moment là, en face de chaque dépense, il faut qu'il y ait une facture. Nous, on peut nous demander la comptabilité quand on veut, c'est transparent au plus haut point. Vous savez c'est vite fait, on a peu de choses. On l'envoie tous les 6 mois au niveau national. On n'a pas de local, on n'a rien du tout.

*M. Luchaire : Si on a une réunion à faire, on trouve une petite salle des fêtes dans une commune qui veut bien nous accueillir.*

On a peu de frais et comme l'aide publique est gardée par le mouvement, ça limite. Alors, il est bien évident que si demain on a des élus, des députés, etc. qu'il y ait beaucoup de fonds qui rentrent, ce serait certainement différent, et ça nous permettrait bien sûr d'avoir un permanent, ou une secrétaire à temps partiel pour accueillir les gens, avoir un local sur le département de l'Isère, si on pouvait avoir un local à Grenoble avec une permanence par semaine, ça nous permettrait d'avoir une vitrine.

On est gênant quelque part au niveau national, vous pensez bien qu'on est surveillé de très près, et qu'étant surveillé de très près, on ne veut pas s'exposer au moindre coup. Donc on est obligé d'être très très ... et puis moi je trouve que c'est aussi bien dans le fond, là la clarté est ...

*M. Luchaire : Oui parce que s'il y a une mauvaise manipulation dans un compte qui n'est pas détectée au niveau départemental déjà, qui n'est pas détecté à Pau, et qu'après c'est détecté par la Commission nationale de financement des partis, eh bien ... ils annulent le compte.*

Là, il ne faut pas jouer avec ça ...

*M. Luchaire : Il y avait un Conseiller régional ... en Savoie, non dans l'Isère, qu'est-ce qu'il avait fait lui ... il avait fait un chèque ...*

Non il avait encaissé un chèque d'une personne morale, de 50 ou 10 euros enfin vraiment c'était dérisoire. Et il ne s'est pas méfié parce que c'était Monsieur X boulangerie de ... et ça devenait une personne morale. Et son mandataire financier a fait l'erreur. Moi je ne contrôle pas le travail de Maurice Luchaire, je lui fait entièrement confiance, et c'est passé à la Commission nationale des comptes. Le compte a été refusé.

*M. Luchaire : Et lui a été déclaré inéligible. Il a pas eu le remboursement etc. ... et lui inéligible. Il ne savait pas, ils ont toujours deux chéquiers les commerçants. Un personnel et un du commerce.*

Il y en a un qui tient un commerce à Morestelle, s'il me fait un chèque au nom de Vincent Robert, *Passion Nature*, je peux pas lui prendre son chèque, je suis obligé de lui refuser. Désolé, tu me fais un chèque sur ton chéquier personnel, mais pas sur celui de l'entreprise. Ce serait encore sur des grosses sommes, on dirait tentative de financement, corruption .... mais là sur une somme ... rien du tout et *clac* son compte de campagne a été refusé. Et il est inéligible.

## Document 7. Loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques (extraits)

Loi du 24 juillet 1967, modifiée en 1969, 1979, 1983, 1988 et 1993.  
[traduction Inter Nationes, Bonn].

### Article 1

[Statut en droit constitutionnel et tâches des partis]

1. Les partis sont un élément constitutif, nécessaire en droit constitutionnel, de l'ordre fondamental libéral et démocratique. Participant librement et de façon permanente à la formation de la volonté politique du peuple, ils remplissent une mission publique qui leur appartient en vertu de la Loi fondamentale et que celle-ci garantit.

2. Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple dans tous les domaines de la vie publique, notamment :

- en influant sur la formation de l'opinion publique ;
- en stimulant et en approfondissant l'éducation politique ;
- en encourageant la participation active des citoyens à la vie publique ;
- en formant des citoyens capables d'assumer des responsabilités publiques ;
- en participant, par la présentation de candidats, aux élections aux niveaux de la Fédération, des Länder et des communes ;
- en influençant l'évolution politique au Parlement et au Gouvernement ;
- en introduisant les objectifs politiques qu'ils ont élaborés dans le processus de formation de la volonté étatique, et en veillant à une liaison constante entre le peuple et les organes de l'Etat.

3. Les partis expriment leurs objectifs dans des programmes politiques.

### Article 2

[Définition du parti]

1. Les partis sont des associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, influent sur la formation de la volonté politique aux niveaux de la Fédération ou d'un Land et entendent participer à la représentation du peuple au Bundestag ou à un parlement de Land, pourvu que l'ensemble des circonstances de fait qui leur sont propres, notamment l'ampleur et la consistance de leur organisation, l'effectif de leurs membres et leur activité sur la scène publique, présentent une garantie suffisante du sérieux de ces objectifs. Seules les personnes physiques peuvent être membres d'un parti.

2. Une association perd son statut juridique de parti si, pendant six ans, elle n'a pas présenté de candidats ni à une élection au Bundestag ni à une élection à un parlement de Land.

3. Ne sont pas des partis les associations politiques

1. dont les membres ou les membres du comité directeur sont en majorité des ressortissants étrangers, ou
  2. dont le siège ou la direction se trouvent en dehors du champ d'application de la présente loi.
- (...)

### Article 18

[Principes et montant du co-financement de l'Etat]

1. L'Etat octroie aux partis des fonds destinés au co-financement des activités qui leur incombent de manière générale en vertu de la Loi fondamentale. Les critères déterminant la répartition de ces fonds publics sont le succès remporté par un parti auprès des électeurs lors des élections européennes, législatives (Bundestag) et régionales (parlement de Land), ainsi que le montant des cotisations de ses membres et des dons encaissés.

2. Le volume annuel total des fonds publics pouvant être versés à l'ensemble des partis s'élève au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation à 230 millions de DM au maximum (plafond absolu).

3. Les partis obtiennent par an dans le cadre du co-financement de l'Etat

1. un DM pour chacun des suffrages valablement exprimés pour leur liste respective, ou

2. un DM pour chacun des suffrages valablement exprimés en leur faveur dans une circonscription électorale au niveau fédéral ou régional lorsque, dans le Land considéré, aucune liste n'était admise pour ce parti, et

3. 0,50 DM pour chaque DM obtenu à titre de contribution (cotisations des membres ou dons acquis licitement) ; ce faisant, il sera tenu compte uniquement des contributions de personnes physiques s'élevant à 6 000 DM au maximum.

Les partis obtiennent, par dérogation aux nos 1 et 2 ci-dessus, 1,30 DM par voix pour les cinq premiers millions de suffrages valablement exprimés.

4. Ne peuvent prétendre à des fonds publics conformément au nos 1 et 3 de l'alinéa 3 ci-dessus que les partis qui, d'après les résultats définitifs des dernières élections européennes ou législatives, ont obtenu au moins 0,5 % et pour les élections régionales 1 % des suffrages valablement exprimés pour les listes ; pour les versements visés au n° 1 de la première phrase et dans la deuxième phrase de l'alinéa 3 ci-dessus, le parti doit satisfaire à ces conditions pour l'élection concernée. Peuvent prétendre à des fonds publics conformément au n° 2 de l'alinéa 3 ci-dessus, les partis qui, d'après les résultats définitifs aux élections, ont obtenu 10 % des suffrages valablement exprimés dans une circonscription électorale au niveau fédéral ou régional. Les première et deuxième phrases ne s'appliquent pas aux partis représentant des minorités nationales.

5. La part de financement de l'Etat ne doit pas dépasser pour un parti le montant de ses propres recettes annuelles (art. 24, alinéa 2, nos 1 à 5 et 7) (plafond relatif). La part de financement de l'Etat pour tous les partis ne doit pas être supérieure au plafond absolu.

6. Le Président de la République fédérale d'Allemagne convoquera après l'entrée en vigueur de la présente loi une commission d'experts indépendants. Ladite commission aura pour tâche de fixer au début de ses activités un panier type des biens et services nécessaires à l'accomplissement des tâches incombant aux partis. Au moyen de ce panier, la commission déterminera annuellement et ce, pour la première fois en 1995 en se basant sur l'année 1991, l'augmentation des prix en ce qui concerne les dépenses significatives pour les partis. La commission soumettra ensuite au président du Bundestag allemand les résultats de son enquête. La commission est créée pour la durée du mandat du Président fédéral.

7. Avant toute modification de la structure ou du montant du co-financement de l'Etat dépassant le cadre de la fixation des augmentations de prix conformément à l'alinéa 6 ci-dessus, la commission visée audit alinéa soumettra des recommandations au Bundestag. Cela vaut en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer si la situation s'est radicalement modifiée et si un ajustement du volume total ou une modification de la structure de la part de financement de l'Etat sont pour cette raison appropriés.

8. Si un parti est dissous ou frappé d'interdiction, il est exclu à partir du moment de sa dissolution du co-financement de l'Etat.

**Document 8.** Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (art. 7 à art. 11-8)

### **Titre III Dispositions relatives aux partis et groupements politiques et à leur financement**

**Art. 7 :** Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.

Ils ont le droit d'ester en justice.

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur.

**Art. 8 :** Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques peut, de la part des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au Gouvernement.

(Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 10) **ce montant est divisé en deux fractions égales :**

- 1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leur résultats aux élections à l'Assemblée nationale ;

- 2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement."

**Art. 9 :** (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 11-I) La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée aux partis et groupements qui ont présenté des candidats dans au moins **cinquante circonscriptions** (Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. 14) lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Cette condition ne s'applique pas aux partis et groupements politiques n'ayant présenté de candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis ou groupement en cause. (Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 89-271 DC du 11 janvier 1995.) (Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, art. 12) " Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'art. L.O. 128 du code électoral."

"En vue d'effectuer la répartition prévue à l'alinéa précédent, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent.

[deviendra Alinéas 2&3]cf ordonnance n°2003-1165 : En vue de la répartition prévu à l'alinéa précédent, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel il se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'Intérieur publié au journal officiel de la République française au plus tard le 5ème vendredi précédent le jour du scrutin, ou en dehors de cette liste. La liste comprend l'ensemble des partis ou groupements politiques qui ont déposé au ministère de l'intérieur au plus tard à 18 heures le 6ème vendredi précédant le jour du scrutin une demande en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8.

"La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques (Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. 15) bénéficiaire de la première fraction visée ci-dessus "proportionnellement au nombre de membre du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, (Loi n° 96-62 du 29 janv. 1996) "au cours du mois de novembre", y être inscrits ou s'y rattacher."

Chaque parlementaire ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent.

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, telles qu'elles résultent des déclarations parlementaires.

**Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement politique est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année.**

Le délai mentionné (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 11-II) au 3ème alinéa du présent article court, lorsque l'Assemblée nationale a été dissoute et n'est pas encore réunie, à compter du deuxième jeudi qui suit son élection.

**Art. 9-1 :** (Loi n° 95-65 du 19 janv. 1995) ; (Loi\_ n° 2000-493 du 6 juin 2000) Lorsque, pour un parti ou groupement politique, l'écart entre le nombre de candidat de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 9, dépasse 2% du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

Cette diminution n'est pas applicable aux partis ou groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Un rapport est présenté chaque année au Parlement sur les actions entreprises en faveur de la parité politique, et plus particulièrement les campagnes institutionnelles visant à promouvoir la parité et le développement de la citoyenneté.

**Art. 10** : Les dispositions relatives au contrôle financier de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à la gestion des crédits (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 12) "mentionnés aux articles 8 et 9".

Les partis politiques et leurs organisations bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Les dispositions du décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, oeuvres et entreprises privées subventionnées ne leur sont pas applicables.

**Art. 11** : (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, art. 13) Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une Association de financement, soit une personne physique.

**Art. 11-1** : (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) L'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L.52-14 du code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au journal officiel.

Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

1° La définition de la circonscription territoriale à l'intérieure de laquelle l'association exerce ses activités ;

2° l'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique.

**Art. 11-2** : (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) Le parti politique déclare à la préfecture de son siège le nom de la personne physique, dénommée mandataire financier, qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès de la personne désignée et doit préciser la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le mandataire financier exerce ses activités.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti politique.

**Art. 11-3** : (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) Le parti politique peut recourir successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le parti doit mettre fin aux fonctions du mandataire financier ou demander le retrait de l'agrément de l'association de financement dans les mêmes formes que la désignation ou la demande d'agrément. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le parti désigne un nouveau mandataire financier ou reçoit l'agrément d'une nouvelle association de financement. Chaque association de financement ou chaque mandataire financier, sauf le cas de décès de ce dernier, établit le compte de sa gestion.

**Art. 11-4** : (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) ; (Loi n° 95-65 du 19 janv. 1995) "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 € (ancien montant 50 000 Francs).

"Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués."

L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 € (ancien montant 20 000 francs) consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.

Tout don de plus de 150 € (ancien montant 1 000 Francs) consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé par chèque.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger. Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées.

**Art. 11-5** : (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions de l'article précédent seront punis d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement (le montant de l'amende pénale ainsi que la durée de l'emprisonnement ont été défini par les articles 322 et 329 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992).

**Art. 11-6 :** (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) L'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi.

Dans ce cas, ou lorsqu'il est constaté que l'état récapitulatif mentionné à l'article 11-1 n'a pas été transmis, les suffrages recueillis dans le ressort territorial de l'association par le parti ou groupement politique qui a demandé son agrément sont retirés, pour l'année suivante, du décompte prévu au premier alinéa de l'article 9.

**Art. 11-7 :** (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication sommaire au journal officiel de la République française.

Si la Commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi.

**Art. 11-8 :** (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) Tout parti ou groupement politique qui a obtenu l'agrément d'une association de financement ou qui a désigné un mandataire financier ne peut recevoir des dons de personnes identifiées que par l'intermédiaire de cette association ou de ce mandataire. Il est fait application, en cas de ce manquement des dispositions du dernier alinéa de l'article 11-7.

(La présente loi sera exécutée comme loi d'État. Fait à Paris le 11 mars 1988).

\*modifiée notamment par :

Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990

Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993

loi n° 95-65 du 19 janvier 1995.

## Document 9. Article 21 de la Loi Fondamentale du 23 mai 1949.

### Article 21

*[Partis politiques]*

1. Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple.

Leur fondation est libre.

Leur organisation interne doit être conforme aux principes démocratiques.

Ils doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens.

2. Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels.

La Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité.

3. Les modalités sont réglées par des lois fédérales.

**Document 10.** Partis politiques allemands bénéficiaires de l'aide publique en 2000

**Overview**  
**Final determination of partial public funding for the year 2000 <sup>1</sup>**

(As at 6 February 2001)

Absolute limit: DM 245.000.000

PARTY	VOTE ACCOUNT	CONTRIBUTIONS	FUNDING BY VOTES	FUNDING BY CONTRIBUTIONS	TOTAL	ABSOLUTE LIMIT	RELATIVE LIMIT	FINAL AMOUNT	DIVISION OF FUNDING BETWEEN THE FEDERAL GOVT. AND THE FEDERAL STATES	
									Share disbursed by the Länder	Share disbursed by the Federal Govt.
	(§ 19 Para. 3 PartG)	(§ 24 Para. 5 PartG)	(§ 18 Para. 3 first sentence, no. 1 and second sentence, PartG)	(§ 18 Para. 3 first sentence, no. 3 PartG)		(§ 18 Para. 2, § 19 Para. 6 PartG)	(§ 18 Abs. 5, § 19 Abs. 6 PartG)	(§ 19 Para. 6 PartG)	(§ 19 Para. 8 PartG)	
									Share disbursed by the Länder	Share disbursed by the Federal Govt.
	Votes from the most recent Bundestag, European and the 16 Landtag elections	Statement of account for 1999	5 million votes x DM 1,30, thereafter x DM 1,00	Contributions pursuant to the 1999 statement of account x DM 0,50	Funding by votes and contributions	Capped at 245.000.000 DM	Parties' own annual income in 1999	Taking the relative limit into account	Votes from Landtag elections x DM 1,00	remaining funds
	As at 31.10.2000	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
<b>SPD</b>	42.013.048	169.794.966,00	43.513.048,00	84.897.483,00	128.410.531,00	93.432.647,37	212.090.530,00	<b>93.432.647,37</b>	13.524.694,00	79.907.953,37
<b>CDU <sup>2)</sup></b>	37.423.687	140.745.024,00	38.923.687,00	70.372.512,00	109.296.199,00	79.524.888,97	182.380.389,00	<b>79.524.888,97</b>	12.790.555,00	66.734.333,97
<b>CSU</b>	9.088.369	25.998.496,83	10.588.369,00	12.999.248,42	23.587.617,42	17.162.560,76	44.915.623,00	<b>17.162.560,76</b>	3.223.882,00	13.938.678,76
<b>GRÜNE</b>	7.718.463	26.118.997,00	9.218.463,00	13.059.498,50	22.277.961,50	16.209.643,43	34.413.898,00	<b>16.209.643,43</b>	2.675.345,00	13.534.298,43

<b>F.D.P.</b>	6.052.470	24.805.810,00	7.552.470,00	12.402.905,00	19.955.375,00	14.519.708,79	32.761.223,00	<b>14.519.708,79</b>	2.151.144,00	12.368.564,79
<b>PDS</b>	6.011.792	23.115.121,00	7.511.792,00	11.557.560,50	19.069.352,50	13.875.030,92	26.190.012,00	<b>13.875.030,92</b>	1.928.593,00	11.946.437,92
<b>REP</b>	2.469.747	5.597.778,69	3.210.671,10	2.798.889,35	6.009.560,45	4.372.609,77	6.306.563,88	<b>4.372.609,77</b>	1.102.326,00	3.270.283,77
<b>DVU</b>	969.151	2.020.644,88	1.259.896,30	1.010.322,44	2.270.218,74	1.651.831,40	4.371.610,28	<b>1.651.831,40</b>	367.959,00	1.283.872,40
<b>Pro DM</b>	492.187	153.884,70	639.843,10	76.942,35	716.785,45	521.539,48	6.501.375,10	<b>521.539,48</b>	62.088,00	459.451,48
<b>Tierschutz- partei <sup>3)</sup></b>	201.918	121.622,97	262.493,40	60.811,49	323.304,89	235.239,52	122.674,53	<b>122.674,53</b>	16.732,00	105.942,53
<b>ödp</b>	178.695	3.676.822,14	232.303,50	1.838.411,07	2.070.714,57	1.506.670,38	3.821.560,51	<b>1.506.670,38</b>	178.695,00	1.327.975,38
<b>SSW</b>	60.367	141.170,61	78.477,10	70.585,31	149.062,41	108.459,14	697.357,98	<b>108.459,14</b>	60.367,00	48.092,14
<b>NPD</b>	56.245	2.153.608,99	73.118,50	1.076.804,50	1.149.923,00	836.694,23	2.563.654,15	<b>836.694,23</b>	56.245,00	780.449,23
<b>STATT Partei</b>	31.401	240.371,34	40.821,30	120.185,67	161.006,97	117.150,11	607.591,44	<b>117.150,11</b>	31.401,00	85.749,11
<b>GRAUE</b>	17.559	1.372.495,10	22.826,70	686.247,55	709.074,25	515.928,75	1.481.285,35	<b>515.928,75</b>	17.559,00	498.369,75
<b>BFB <sup>4)</sup></b>	10.914	896.304,37	14.188,20	448.152,19	462.340,39	336.402,99	1.068.667,36	<b>336.402,99</b>	10.914,00	325.488,99
<b>AFB</b>	7.110	125.741,04	9.243,00	62.870,52	72.113,52	52.470,44	241.807,20	<b>52.470,44</b>	7.110,00	45.360,44
<b>FAMILIE</b>	5.623	41.793,87	7.309,90	20.896,94	28.206,84	20.523,55	41.797,98	<b>20.523,55</b>	5.623,00	14.900,55
<b>GESAMT</b>	112.808.746	427.120.653,5 3	123.159.021,1 0	213.560.326,8 0	336.719.347,9 0	245.000.000,0 0	560.577.620,7 6	<b>244.887.435,0 1</b>	38.211.232,00	206.676.203,0 1

**Notes:**

1. This calculation replaces the provisional public financing calculation for 2000 (as at 29 November 2000). Because Article 19 Para. 6 of the Law on Political Parties (PartG) requires the allocated funding to be proportionally reduced in accordance with the absolute limit (Article 18 Para. 2 PartG), the "caps" set for the individual parties are interdependent . A recalculation of the funding for one party would also affect the calculations for the other parties. This calculation is therefore subject to amendment once the decisions on which it is based become final and binding.
2. The "Final amount" and "Share disbursed by the Federal Government" are reduced by the entitlements adjudged to be lost in accordance with Article 23 a Para. 1, first sentence of the Law on Political Parties in the total amount of DM 6,588,213.00 to DM 72,936,675.97 ("Final amount") and DM 60,146,120.97 ("Share disbursed by the Federal Government") as calculated in the course of the provisional allocation carried out on 1 December 2000. The funds that have not been disbursed as a consequence of this decision remain in the federal budget as underspend. The party has challenged a further loss of entitlement in the amount of DM 1.2 million (VG Berlin 2 A 137.00). In view of the postponing effect of the legal action, the loss of entitlement is suspended so that the amount withheld as at 1 December 2000 was provisionally disbursed as at 15 February 2001.
3. According to Article 18 Para. 5 first sentence of the Law on Political Parties, the party's entitlement to state funding must not exceed the party's own annual income ("relative limit"). The differential amount of DM 112,564.99 remains in the federal budget as underspend.
4. Shown for information purposes only. The party was dissolved on 31 December 2000 and is therefore, according to Article 18 Para. 8 of the Law on Political Parties, no longer entitled to public funding from this time onwards. This does not affect the funds granted to it in 2000.

Source : [http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/datab/finance/final\\_determ\\_gen.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/datab/finance/final_determ_gen.html) Visité le 1<sup>er</sup> juin 2004.

**Document 11.** Liste alphabétique des partis politiques français bénéficiaires de l'aide publique en 2003

*rappel* : le montant de l'aide publique fixé dans la loi de finance de l'année 2003, en application des [articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227](#) du 11 mars 1988 est de **73 221 2191, 87euros**. Vu la loi 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives et Vu le décret n° 2003-412 du 6 mai 2003 paru au journal officiel du 7 mai 2003, p.7895 -7898 et le décret n°2003-779 du 21 août 2003 paru au journal officiel du 23 août 2003, p.14393 -14394, pris pour l'application de la loi de finances 2003 au budget du Ministère de l'Intérieur. Figurent ici les partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans 1 circonscription en Outre-mer et au moins 50 en métropole .

Dép t	Dénomination	Aide de l'État : 1ère fraction en Euros		Aide de l'État : 2 ème fraction en Euros	
		x		x	
987	AfA-A.P.I.	x	11 377.54		
975	Archipel demain	x	2 257.94	x	44 840.45
75	Association Parti socialiste, radicaux- socialistes et apparentés (A.S.P.R.G.)	x	9 038 618.15	x	10 537 506.08
	Avenir	x	2 749.22		
	Bâtir le pays Martinique	x	891.46	x	44 840.45
	Cap 21	x	68 426.53		
75	Centre national des indépendants et des paysans (C.N.I.P.)	x	20 290.44	x	89 680.90
	Chasse pêche nature et traditions (C.N.P.T.)	x	644 677.66		
	Concordat citoyen	x	13 433.22		
	Confédération des écologistes indépendants	x	14 852.29		
	Droit de chasse	x	95 510.18		
	Énergies démocrate	x	25 590.13		
987	FETIA API	x	26 867.52		
75	Front national	x	4 574 889.29		
75	Génération Écologie - les Bleus	x	98 841.63		
	GIP-Démocratie active	x	4 295.43		
75	Groupement France-Réunion	x	52 362.06	x	44 840.45
	Guadeloupe respect	x	2 499.92		

971	Guadeloupe unie socialisme et réalités	x	6 390.72	x	44 840.45
	Gwadeloup doubout	x	5 607.43		
	Identité et république	x	29 312.54		
	Impôt baisse net	x	1 813.83		
75	Initiative républicaine	x	19 929.07		
972	L'Action	x	10 385.22		
	Le Trèfle-les nouveaux écologistes Hommes Nature Animaux	x	149 044.87		
75	Les Verts	x	1 881 811.72	x	179 361.81
75	Ligue communiste révolutionnaire	x	525 172.57		
75	Lutte ouvrière	x	494 665.99		
57	Metz pour tous	x	1.63	x	44 840.45
	Mouvement centriste martiniquais	x	30.91		
44	Mouvement écologiste indépendant	x	144 861.00		
	Mouvement gadeloupéen écologiste	x	13.01		
	Mouvement hommes animaux nature (M.H.A.N.)	x	31 594.88		
972	Mouvement indépendantiste martiniquais	x	8 255.79	x	44 840.45
	Mouvement libéral martiniquais	x	1 239.59		
	Mouvman parnouminm	x	395 960.19		
	Mouvement National Républicain (M.N.R.)	x	408 431.73		
	Mouvement populaire franciscains	x	8 843.05		
75	Mouvement Pour la France (M.P.F.)	x	382 203.91	x	179 361.81
	Mouvement républicain et citoyen (ex Pôle république)	x	450 793.03	x	179 361.81
	Nouvelle donne (ex semaine des 4 jours)	x	22 355.86		
	Palima	x	1 844.74		
75	Parti communiste français (P.C.F.)	x	1 881 502.87	x	1 838 458.51
971	Parti communiste guadeloupéen	x	11 871.26	x	44 840.45
974	Parti communiste réunionnais	x	79 184.04	x	89 680.90
75	Parti des travailleurs	x	65 442.02		
	Parti Fédéraliste	x	11 975.62		
	Parti gaulliste	x	12 447.95		
972	Parti progressiste martiniquais	x	6 725.83	x	44 840.45

974	Parti réunionnais/parti rényoné	x	1 059.02		
	Pôle républicain outre-mer	x	416.45		
	Pour réussir l'accord de nouméa	x	938.64		
	Priorité socialiste réunion	x	3 354.37		
	Rassemblement des contribuables français	x	14 015.88		
75	Rassemblement pour la France (R.P.F.)	x	102 125.89	x	224 202.26
971	Rassemblement pour la guadeloupe française et caraïbéenne	x	4 867.26		
	Régions et peuples solidaires	x	94 482.07		
	Renouveau écologiste	x	24 591.03		
974	Réunion avenir une ambition pour la Réunion	x	8 368.04		
75	Solidarité Ecologie gauche alternative	x	61 808.09		
	SPM Alliance	x	536.83		
987	Tahoeraa huiraatira	x	78 613.05	x	134 521.35
987	Te hono e tau i te honoau	x	9 361.99		
974	Union centriste et libérale	x	2 828.93		
971	Union libération guadeloupe	x	1 339.63		
75	Union pour la démocratie française (U.D.F.)	x	1 548 165.15	x	2 735 267.54
75	Union pour un mouvement populaire (U.M.P.)	x	9 787 657.50	x	23 586 077.43

Source : [http://www.cnccfp.fr/4\)Financt\\_partis\\_pol/dossier4.2\)fiAP/listes%20alpha%20AP%201990\\_2003/listealphaAP2003.htm](http://www.cnccfp.fr/4)Financt_partis_pol/dossier4.2)fiAP/listes%20alpha%20AP%201990_2003/listealphaAP2003.htm)  
site de la CNCCFP, visité le 1<sup>er</sup> juin 2004.

Document 12. Données concernant les partis politiques allemands de 1967 à 1989

Income of Party Head Office (DM), SPD<sup>a</sup>

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations	Other	Total <sup>c</sup>
1960	3,644,895	1,127,979	38,340	196,668	5,750,676
1961	3,620,903	1,781,663	674,934	735,554	13,009,476
1962	4,371,649	7,792,706	41,804	568,133	12,960,065
1963	2,800,718	7,234,165	35,557	465,396	16,489,268
1964	3,594,956	13,817,649	987,893	519,501	21,818,535
1965	4,031,324	13,990,168	4,557,736	525,547	29,974,821
1966	4,368,704	9,756,756	752,908	499,427	15,926,105
1967	4,337,717	12,296,953	205,948	270,352	19,203,845
1968	3,726,015	13,748,211	38,616	0	17,749,904
1969	4,217,828	18,052,878	6,758,428	0	30,579,215
1970	4,672,499	4,148,133	1,719,069	0	13,393,777
1971	5,042,539	6,222,220	1,788,829	0	15,223,967
1972	5,813,398	37,316,781	12,100,966	0	58,772,435
1973	7,974,357	4,768,711	2,926,555	0	18,007,004
1974	7,274,892	11,921,778	2,205,987	0	23,178,806
1975	7,301,798	23,366,687	5,626,055	0	39,442,633
1976	8,733,463	23,156,852	9,437,514	172,000	41,602,320
1977	8,810,939	6,321,402	1,560,556	0	16,702,899
1978	9,097,006	9,482,105	603,430	0	19,182,541
1979	10,416,751	83,707,696	251,136	0	94,375,584
1980	10,843,156	27,232,888	943,856	0	39,019,903
1981	11,138,187	6,516,130	484,627	0	18,138,945
1982	10,788,454	22,090,653	9,164,988	0	43,585,666
1983	10,680,161	100,254,230	995,082	0	111,939,474
1984	16,203,371	48,677,092	184,724	668,076	65,764,716
1985	17,082,883	29,591,126	649,764	720,889	50,252,357
1986	18,087,848	29,591,126	2,515,827	567,000	52,455,341
1987	17,994,524	48,366,354	2,102,123	555,360	69,088,391
1988	18,359,634	29,581,609	1,060,659	551,422	50,047,248
1989	19,099,479	63,366,402	702,794	385,138	84,579,113

Notes:

- Sources for all data 1960 through 1967: Yearbooks of the party 1960/61, 1962/63, 1964/65, 1966/67.
- 1960 through 1966: Direct state subsidies to parties. 1967-83 includes only elections subsidies. 1984ff.: includes also direct state subvention (Chancenausgleich), which was introduced in 1984.
- Total income federal party minus credits. Rows may not add up to Total because "income from property", "special activities" (e.g. publications), and "transfers from lower-level party organizations" are not included. Transfers from lower levels are usually insignificant, because party head office gets a regular share of membership fees.
- Sources for 1960 through 1967: Transfers from regional organizations, special transfers, assignments from office holders. 1968ff: Income of central party from membership fees and assignments from office holders.

Income of Party Head Office (DM), CDU

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations <sup>d</sup>	Other	Total <sup>c</sup>
1960		2,180,000			
1961		2,158,750			
1962		7,700,000			
1963		7,700,000			
1964		14,630,000			
1965		14,693,334			
1966		15,010,000			
1967					

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations <sup>c</sup>	Other	Total <sup>d</sup>
1968	2,127,858	10,727,634	447,406	0	13,691,414
1969	2,219,635	5,512,772	2,912,272	3,495	11,471,781
1970	2,324,785	2,657,574	2,644,748	12,000	7,756,727
1971	4,358,418	4,024,755	1,708,216	0	10,469,476
1972	6,960,006	20,720,646	12,042,885	0	40,836,920
1973	6,258,803	2,890,828	14,048,583	0	23,843,805
1974	6,888,692	7,998,99	7,877,460	0	23,446,720
1975	7,934,605	15,245,339	6,139,106	0	29,868,763
1976	9,197,105	21,390,795	13,082,997	0	44,273,903
1977	9,853,542	5,641,431	12,091,682	0	28,165,141
1978	9,913,667	8,462,146	2,753,879	0	21,604,111
1979	9,963,680	73,248,764	3,446,822	104	87,156,326
1980	10,358,376	18,202,951	11,365,298	0	40,169,337
1981	10,745,410	5,205,153	2,455,325	0	18,688,397
1982	11,144,077	19,596,790	6,377,333	0	37,378,398
1983	11,653,334	101,766,871	6,339,767	0	120,005,480
1984	11,242,098	51,037,642	1,966,683	2,679,651	67,597,561
1985	11,292,012	32,358,931	2,120,002	1,059,984	47,297,876
1986	11,144,602	33,458,201	4,682,851	2,381,375	51,764,893
1987	10,691,870	40,591,902	3,746,113	1,386,831	59,184,476
1988	10,405,177	34,816,983	2,317,913	397,044	48,095,493
1989	10,110,124	41,803,707	5,469,921	1,477,903	59,400,547

Notes:

- Income of central party from membership fees and assignments from office holders of central party (Bundesgeschäftsstelle), federal ancillary organizations, lower-level organizations (nachgeordnete Verbände).
- Source for 1960-66: federal budget (own calculation); 1967-83 includes only elections subsidies. 1984ff. includes also direct state subvention (Chancenausgleich) which was introduced in 1984.
- Total income federal party minus credits. Rows may not add up to Total because "income from party property", "special activities" (e.g. publications) are not included. Transfers from lower levels are usually insignificant, because party head office gets a regular share of membership fees.
- Donations to central party (Bundesgeschäftsstelle), federal ancillary organizations, lower-level organizations (nachgeordnete Verbände).

Income of Party Head Office (DM), CSU

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations	Other	Total <sup>d</sup>
1960		530,000			
1961		527,501			
1962		2,000,000			
1963		2,000,000			
1964		3,800,000			
1965		3,793,667			
1966		3,762,000			
1967					
1968	509,044	5,320,008	1,656,499	0	7,970,688
1969	403,011	3,990,052	5,209,936	0	10,255,277
1970	686,199	2,800,901	3,693,967	0	7,647,072
1971	664,002	8,749,143	1,221,279	85	10,945,272
1972	716,565	8,769,734	5,170,777	130	15,130,515
1973	1,241,992	2,546,638	2,272,514	0	6,142,014
1974	1,443,921	11,340,052	4,578,431	0	17,377,047
1975	1,943,402	9,639,876	1,961,000	0	13,562,625

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations	Other	Total <sup>c</sup>
1976	1,961,095	9,035,197	5,941,643	0	17,940,092
1977	2,348,906	4,060,187	4,086,087	0	10,502,076
1978	2,264,533	8,155,915	5,817,493	31,346	16,270,902
1979	2,747,137	26,945,152	2,519,463	0	32,214,836
1980	3,625,970	7,780,575	8,282,885	0	19,693,030
1981	4,123,498	3,976,437	3,806,454	0	11,912,568
1982	4,326,673	11,024,792	4,525,803	0	25,690,502
1983	3,397,079	36,025,681	7,416,618	0	47,690,544
1984	4,224,397	13,702,166	3,160,861	259,744	21,606,323
1985	4,593,863	14,214,093	4,257,857	436,607	23,908,322
1986	4,291,472	25,503,999	6,307,393	448,058	36,896,304
1987	4,526,321	17,215,360	6,048,648	609,402	28,497,493
1988	4,451,666	14,505,009	5,558,901	402,772	25,387,055
1989	4,273,272	21,142,505	6,400,807	725,543	33,147,087

Notes:

- a. Income of central party from membership fees and assignments from office holders.  
b. Source for 1960-66: Federal budget (own calculation); 1967-83 includes only elections subsidies. 1964ff.: includes also direct state subvention (Chancenausgleich) which was introduced 1984.  
c. Total income federal party minus credits. Rows may not add up to Total because "income from party property", "special activities" (e.g. publications) and "transfers from lower-level party organizations" are not included. Transfers from lower levels are usually insignificant, because party head office gets a regular share of membership fees.

Income of Party Head Office (DM), FDP<sup>d</sup>

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations	Other	Total <sup>c</sup>
1960		410,000			
1961		431,666			
1962		2,573,977	271,200	61,935	5,933,694
1963		3,057,581	88,037	310,371	5,555,455
1964		5,092,000			7,318,922
1965		4,870,000			10,262,907
1966		3,223,000	260,000	106,000	3,627,700
1967		2,954,200	271,000	406,200	3,713,400
1968	694	3,302,266	62,724	83,426	3,507,996
1969	935	0	720,678	51,982	901,829
1970	1,028	560,819	1,014,656	213,596	1,902,541
1971	662	841,229	809,135	195,775	1,998,870
1972	1,200	7,288,392	4,113,357	123,645	12,147,376
1973	2,232	869,044	4,242,115	107,360	5,555,700
1974	2,467	2,172,610	2,160,860	7,965	4,659,105
1975	2,445	4,258,316	4,736,834	23,430	9,216,751
1976	6,733	4,460,460	7,895,708	345,019	12,780,838
1977	3,561	1,176,043	3,587,707	2,668	4,771,509
1978	8,493	1,764,064	2,686,714	392,122	4,851,394
1979	7,992	13,121,288	2,947,200	300,458	16,391,758
1980	8,839	9,097,138	4,125,650	299,153	13,934,572
1981	3,210	1,615,339	6,049,018	133,209	7,845,558
1982	4,790	4,224,036	429,023	133,000	6,474,540
1983	9,855	14,962,059	7,223,211	399,847	22,594,975
1984	30,638	6,979,340	644,601	396,767	8,051,596
1985	816,377	6,369,004	1,544,036	26,209	8,795,184

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations	Other	Total <sup>c</sup>
1986	799,499	5,769,830	1,913,567	60,912	8,562,958
1987	797,644	17,425,808	1,937,623	102,054	20,271,546
1988	804,896	8,477,314	1,807,338	202,862	11,304,645
1989	815,269	14,744,222	1,932,432	162,405	17,666,925

Notes:

- Until end of 1983 only membership fees from FDP members living abroad. 1984 onwards: share of membership fees of Land parties. No assignments from office holders.
- 1967-83 includes only elections subsidies. 1984ff.: includes also direct state subvention (Chancenausgleich) which was introduced in 1984.
- Total income federal party minus credits. Transfers from lower levels are insignificant. However, in 1962 and 1963, other incomes were extraordinarily high. In 1962, income from publications was 1,036,843 (1963: 1,297,820), income from transfers of "special organizations" was 1,989,738 (801,643).
- Source for the years 1960-1967: Report of the party treasurer Hans Wolfgang Rubin of: June, 3rd, 1964, during the national party congress at Duisburg (1962, 1963); June, 6th, 1966, during the national party congress at Nuremberg (1964, 1965). No detailed break-down of the party's income is mentioned. - January, 29th, 1968, during the national party congress at Freiburg (1966, 1967); for 1960, 1961, 1964, 1965: federal budget (for state subventions, own calculations).

Income of Party Head Office (DM), G

	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	State Subvention <sup>b</sup>	Donations	Other	Total <sup>c</sup>
1977 <sup>d</sup>	1,420	0	320	0	1,830
1978 <sup>d</sup>	59,050	0	75,779	26,134	189,441
1979 <sup>e</sup>	24,329	4,840,393	12,629	595	4,931,200
1980	63,381	2,282,510	4,649	3,505	2,594,526
1981	230,123	228,251	2,221	0	7,350,884
1982	113,398	1,310,455	13,992	0	1,680,163
1983	410,247	9,993,652	50,294	701	10,667,717
1984	1,052,894	20,996,661	50,349	0	22,710,684
1985	906,610	8,216,624	245,983	32,520	10,107,065
1986	1,049,088	6,973,827	260,744	102,230	9,603,469
1987	1,253,067	20,095,355	208,899	85,244	22,564,828
1988	1,245,132	6,530,606	250,571	6,624	9,264,393
1989	1,212,312	18,824,772	1,235,863	2,269	22,571,512

Notes:

- Income of central party from membership fees and assignments from office holders.
- 1967-83 includes only elections subsidies. 1984ff.: includes also direct subvention (Chancenausgleich) which was introduced in 1984.
- Total income federal party minus credits. Rows may not add up to Total because "income from property", "special activities" (e.g. publications), and "transfers from lower-level party organizations" are not included. Transfers from lower levels are usually insignificant, because party head office gets a regular share of membership fees.
- Financial report for Land organization "Grüne Liste Umweltschutz" in Lower Saxony
- Sonstige Politische Vereinigung "Die Grünen"

Expenditure of Party Head Office (DM), SPD

	Salaries <sup>a</sup>	Other Direct Expenses <sup>b</sup>	External Expenditures <sup>c</sup>	Transfers to Subnational Organizations	Transfers to Supra- national Parties <sup>d</sup>	Interest	Other	Total	Total Expenditure of Total Party
1960	1,077,617	612,766	2,435,140	318,171	30,547		5,726	5,623,257	
1961	1,147,338	616,086	9,099,818	117,069	34,207		21,266	12,823,704	
1962	1,265,271	876,975	4,011,378	159,227	25,802		49,686	7,006,634	

1963	1,414,154	1,789,646	9,181,221	111,910	25,637		28,163	13,590,733
1964	1,505,903	2,123,862	8,226,424	316,469	34,407		51,003	14,948,491
1965	2,036,672	1,982,247	21,711,822	465,097	34,014		86,686	29,426,514
1966	1,885,405	1,660,992	8,218,355	500,665	81,780		21,002	13,835,231
1967	2,059,348	1,402,753	6,795,262	549,070	55,748		63,200	12,149,775
1968	2,177,379	2,208,200	6,939,037	739,267	47,710		71,534	13,312,975
1969	2,584,453	1,026,490	40,680,924	533,970	48,387		72,515	46,145,568
1970	2,900,580	2,228,684	9,510,811	698,560	58,152		157,946	16,959,582
1971	3,209,187	4,642,928	10,242,181	549,103	60,000		146,919	18,596,971
1972	3,587,653	1,788,787	51,269,927	892,703	78,897		189,934	59,415,257
1973	4,277,299	3,483,541	13,479,750	759,711	81,812		67,219	24,537,425
1974	5,592,247	10,338,534	13,294,281	933,074	65,790		52,423	32,370,315
1975								
1976								
1977	11,444,408	9,755,008	5,045,874	4,728,039		2,551,427 <sup>e</sup>		35,497,478
1978	13,034,900	6,684,374	7,623,435	3,626,681		3,375,683 <sup>e</sup>		36,002,478
1979	13,936,870	7,092,685	42,865,241	2,585,000		3,658,231 <sup>e</sup>		72,369,312
1980	17,936,637	7,301,067	55,400,697	1,815,000		4,384,072 <sup>e</sup>		88,466,957
1981	11,931,958	5,357,863	1,223,961	2,163,610		8,614,230 <sup>e</sup>		30,482,721
1982	13,009,780	7,380,251	9,520,630	1,642,750		7,753,315 <sup>e</sup>		49,173,475
1983								
1984	14,325,434	6,739,789	26,938,261	3,931,000		2,372,728	3,990,972	58,198,184
1985	15,201,560	7,208,481	7,667,549	1,248,361		1,033,903	600,035	32,995,889
1986	16,012,350	7,760,736	38,948,925	6,202,731		0	1,588,898	70,513,640
1987	16,658,059	7,804,318	31,803,856	800,232		1,713,159	4,955,888	63,735,512
1988	17,239,692	8,977,493	17,546,257	992,103		613,307	3,275,362	48,744,214
1989	20,539,890	9,831,952	44,108,899	7,317,410		1,625,073	1,132,282	84,555,506
								275,536,704

Notes: Source for 1960-1983: Party's yearbook.

- Includes salaries and payments for social security.
- Amount consists of general costs for running the party (Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb) and expenses for intra-party activities and information (Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information). Figures from 1960-1983 are compiled from party yearbooks.
- Expenditures for public relations and elections.
- Membership fees to the "Sozialistische Internationale".
- Includes interest and payment of debts ("Schuldendienst").

#### Expenditure of Party Head Office (DM), CDU

	Salaries <sup>a</sup>	Other Direct Expenses <sup>b</sup>	External Expenditure <sup>c</sup>	Transfers to Subnational Organizations	Interest	Other	Total	Total Expenditure of Total Party
1984	16,903,112	13,225,176	32,610,497	14,016,264	0	1,264,387	78,019,436	221,204,504
1985	19,165,323	15,466,499	17,585,267	1,339,509	3,108	1,476,008	55,035,714	188,530,407
1986	20,330,485	15,098,802	45,863,384	3,189,163	513,102	1,447,971	86,442,907	228,709,730
1987	20,232,614	17,869,624	29,369,699	1,201,125	2,408,813	1,391,478	72,471,353	213,332,447
1988	19,287,469	15,911,266	6,206,975	406,536	2,893,144	3,612,769	48,318,159	177,839,764
1989	19,404,664	15,587,838	24,491,558	393,973	4,237,764	5,536,062	70,051,859	235,091,562

Notes:

- Includes salaries and payments for social security.
- Amount consists of general costs for running the party (Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb) and expenses for intra-party activities and information (Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information).
- Expenditures for public relations and elections.

Expenditure of Party Head Office (DM), CSU

	Salaries <sup>a</sup>	Other Direct Expenses <sup>b</sup>	External Expenditures <sup>c</sup>	Transfers to Subnational Organizations	Interests	Other	Total	Total Expenditure of Total Party
1984	8,443,895	2,507,481	14,393,694	117,360	387,991	1,087,421	26,937,842	53,498,935
1985	9,266,666	2,623,779	11,526,148	81,660	181,976	1,616,632	25,296,861	36,154,346
1986	9,926,792	3,215,342	21,906,041	249,060	275,779	1,349,970	36,922,984	59,879,484
1987	9,099,279	3,307,730	14,957,625	343,404	194,631	1,218,041	29,120,710	48,782,541
1988	9,916,194	4,089,894	9,766,796	176,800	226,319	1,320,659	25,496,662	40,441,298
1989	10,729,199	3,753,648	19,803,178	150,000	397,402	1,291,784	36,125,211	54,354,836

Notes:

- Includes salaries and payments for social security.
- Amount consists of general costs for running the party (Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb) and expenses for intra-party activities and information (Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information).
- Expenditures for public relations and elections.

Expenditure of Party Head Office (DM), FDP

	Salaries <sup>a</sup>	Other Direct Expenses <sup>b</sup>	External Expenditures <sup>c</sup>	Transfers to Subnational Organizations	Interest	Other	Total	Total Expenditure of Total Party
1984	2,152,233	3,981,391	6,906,185	1,325,259	713,334	304,615	15,383,017	39,258,644
1985	2,488,266	3,015,648	549,742	85,246	807,017	848,435	7,794,354	20,457,145
1986	2,319,365	3,339,551	2,672,180	274,289	592,029	489,134	9,686,548	34,162,260
1987	2,281,239	3,227,763	4,752,543	382,776	336,241	1,042,012	12,022,574	36,588,672
1988	2,356,202	2,869,945	883,519	380,558	13,781	478,006	6,982,011	26,872,321
1989	2,657,627	3,809,588	5,315,400	1,664,231	47,154	166,384	13,660,384	43,656,911

Notes:

- Includes salaries and payments for social security.
- Amount consists of general costs for running the party (Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb) and expenses for intra-party activities and information (Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information).
- Expenditures for public relations and elections.

Expenditure of Party Head Office (DM), G

	Salaries <sup>a</sup>	Other Direct Expenses <sup>b</sup>	External Expenditure <sup>c</sup>	Transfers to Subnational Organizations	Interest	Other	Total	Total Expenditure of Total Party
1984	534,699	609,688	1,746,319	6,768,003	0	22,653	9,681,364	26,358,214
1985	664,176	842,052	1,310,729	4,254,541	0	0	7,071,499	27,773,699
1986	986,517	2,148,507	1,483,029	4,088,374	0	0	8,706,429	35,224,152
1987	1,391,021	2,100,407	2,269,459	13,181,034	0	21,153	18,963,076	51,363,790
1988	1,657,587	2,234,389	961,599	5,352,813	212	147,501	10,354,104	37,762,159
1989	2,166,251	3,379,844	2,360,800	11,755,442	1,106	527,096	20,190,543	56,010,089

Notes:

- Includes salaries and payments for social security.
- Amount consists of general costs for running the party (Ausgaben für den laufenden Geschäftsbetrieb) and expenses for intra-party activities and information (Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information).
- Expenditures for public relations and elections.

State Subventions: Rules

	Rules
1960	Since 1959 direct subsidies are paid to Bundestag parties.
1966	Constitutional Court prohibits direct public subsidies to parties.
1967	Introduction of election reimbursement: DM 2.50 per person who is entitled to vote; shared out proportionally to the percentage of the votes received. Only parties with at least 2.5% of 2nd votes or 10% of 1st votes (if the party did not run a list in this particular Land) are entitled to reimbursement.
1969	According to a decision of the Constitutional Court, the threshold for financial compensation is lowered to 0.5% of the 2nd vote.
1974	Increase to DM 3.50 per person entitled to vote.
1979	Independent candidates are also entitled to reimbursement if they win 10% of the vote in their constituency.
1983	Increase to DM 5.00 per person entitled to vote. No longer limitation of sums which can be deducted from income tax if they are donated to political parties (indirect public subsidy). Introduction of direct public subsidies, the so-called 'Chancenausgleich', which is intended to compensate for the differential chances of political parties to attract donations. Parties are obliged to disclose their expenditure accounts. (All regulations operative from 1984.)
1988	Donations are only tax deductible up to DM 60,000 per year.

State Subventions: Amounts (DM), \* SPD

	Party Central Office <sup>b,*</sup>	Campaigns (inc. Candidates, Media Access etc.)	Parliamentary Fraktion (inc. Committees, MPs' Staff, etc.) <sup>a</sup>	Other (inc. Party Research, Education) <sup>f</sup>
1960	1,127,979		622,440	
1961	1,781,663		672,260	
1962	7,792,706		766,800	
1963	7,234,165		923,100	
1964	13,817,649		1,020,540	
1965	13,990,168		1,315,352	
1966	9,756,756		1,346,834	
1967			1,685,480	
1968		13,748,211 <sup>a</sup>	1,981,080	
1969		18,052,878	2,174,800	
1970		4,148,133 <sup>a</sup>	4,234,704	32.8 million
1971		6,222,220 <sup>a</sup>	7,356,240	44.6 million
1972		37,316,781 <sup>a</sup>	8,240,256	52.3 million
1973		4,768,711 <sup>a</sup>	9,719,144	50.4 million
1974		11,921,778 <sup>a</sup>	11,376,674	71.1 million
1975		23,366,687 <sup>a</sup>	12,697,100	71.9 million
1976		23,156,952 <sup>a</sup>	13,216,550	66.4 million
1977		6,321,402 <sup>a</sup>	13,698,064	78.1 million
1978		9,482,105 <sup>a</sup>	15,130,020	90.2 million
1979		83,707,696 <sup>c</sup>	16,309,584	104.5 million
1980		27,232,868 <sup>a</sup>	17,574,969	115.0 million
1981		6,516,130 <sup>a</sup>	18,703,656	118.5 million
1982		22,090,653 <sup>c</sup>	19,264,780	120.8 million
1983		48,677,092	20,264,806	122.4 million
1984	0	48,677,092	20,626,227	124.8 million
1985	0	29,591,126	21,224,510	139.7 million
1986	0	29,591,126	22,047,087	136.5 million
1987	1,914,842	46,451,512	22,301,543	152.1 million
1988	0	29,581,609	26,278,429	166.6 million
1989	9,129,147	54,237,255	27,646,499	172.5 million

Notes:

- Including EC subsidy.
- 'Chancenausgleich', introduced 1984.
- Total reimbursement according to section IV of the party law and section III of the electoral law for European elections.
- Reimbursement according to section IV of the party law.

All data for the years 1960 through 1967 from the party's yearbooks 1960/61, 1962/63, 1964/65, 1966/67.  
 Source: Arnim, v. Hans-Herbert, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Mainz: Hase und Koehler, 1991.  
 Own calculations. Source: Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden: Nomos, vols. 1980-1984 (1986), 1980-1987 (1988); federal budget, Einzelplan 02, Kapitel 0201, Titel 68401. Figures do not include direct payments to MPs.

State Subventions: Amounts (DM),<sup>a</sup> CDU

	Party Central Office <sup>b</sup>	Campaigns (Inc. Candidates, Media Access, etc.)	Parliamentary Fraktion (inc. Committees, MPs' Staff etc.) <sup>c,d</sup>	Other (inc. Party Research, Education) <sup>f</sup>
1960	2,180,000		936,720	
1961	2,158,750		995,610	
1962	7,700,000		939,600	
1963	7,700,000		1,095,900	
1964	14,630,000		1,216,380	
1965	14,693,334		1,356,580	
1966	15,010,000		1,497,970	
1967			1,877,240	
1968		10,727,634	2,244,240	
1969		5,512,772 <sup>g</sup>	2,421,000	
1970		2,657,574 <sup>g</sup>	4,421,280	27.7 million
1971		4,024,755 <sup>g</sup>	7,672,920	36.0 million
1972		20,720,646 <sup>g</sup>	8,595,000	38.4 million
1973		2,890,828	9,465,348	41.2 million
1974		7,998,699	11,077,098	49.0 million
1975		15,245,339 <sup>g</sup>	12,358,428	58.6 million
1976		21,390,795 <sup>g</sup>	12,864,030	56.2 million
1977		5,641,431 <sup>g</sup>	16,632,970	65.1 million
1978		8,462,146 <sup>g</sup>	18,347,841	73.5 million
1979		73,248,764 <sup>c</sup>	19,796,706	84.6 million
1980		18,202,951 <sup>g</sup>	21,068,911	88.3 million
1981		5,205,153 <sup>g</sup>	21,157,455	105.7 million
1982		19,596,790 <sup>c</sup>	21,790,361	109.1 million
1983		101,766,871 <sup>c</sup>	22,278,946	114.9 million
1984	0	51,037,642	22,713,540	118.0 million
1985	2,760,685	29,598,246	23,368,167	127.3 million
1986	3,859,955	29,598,246	24,293,170	136.1 million
1987	0	40,591,902	23,932,410	150.3 million
1988	6,399,751	28,417,232	28,000,866	159.9 million
1989	6,877,740	34,925,967	29,458,722	163.8 million

Notes:

- a. Including EC subsidy.
- b. 'Chancenausgleich', introduced 1984. Source for 1960-1966: federal budget (own calculations).
- c. Total reimbursement according to section IV of the party law and section III of the electoral law for European elections.
- d. Reimbursement according to section IV of the party law.
- e. Includes CSU.
- f. Source: Arnim, v. Hans-Herbert, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Mainz: Hase und Koehler, 1991. Own calculations. Source: Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden: Nomos, vols. 1980-1984 (1986), 1980-1987 (1988); federal budget, Einzelplan 02, Kapitel 0201, Titel 68401. Figures do not include direct payments to MPs.
- g.

State Subventions: Amounts (DM),<sup>a</sup> CSU

	Party Central Office <sup>b</sup>	Campaigns (inc. Candidates, Media Access etc.)	Parliamentary Fraktion (inc. Committees, MPs' Staff, etc.) <sup>c</sup>	Other (inc. Party Research, Education) <sup>f</sup>
1960	530,000			
1961	527,501			
1962	2,000,000			
1963	2,000,000			
1964	3,800,000			
1965	3,793,667			
1966	3,762,000			
1967				
1968		5,320,008 <sup>d</sup>		
1969		3,990,052 <sup>d</sup>		
1970		2,800,901 <sup>d</sup>		1.6 million
1971		8,749,143 <sup>d</sup>		1.7 million
1972		8,769,734 <sup>d</sup>		2.4 million
1973		2,546,538 <sup>d</sup>		3.2 million
1974		11,340,052 <sup>d</sup>		4.7 million
1975		9,639,876 <sup>d</sup>		6.2 million
1976		9,035,197 <sup>d</sup>		6.1 million
1977		4,060,187 <sup>d</sup>		9.7 million
1978		8,155,915 <sup>d</sup>		13.8 million
1979		26,945,152 <sup>d</sup>		16.6 million
1980		7,780,575 <sup>d</sup>		23.6 million
1981		3,976,437 <sup>d</sup>		31.9 million
1982		11,024,792 <sup>d</sup>		37.4 million
1983		36,025,681 <sup>e</sup>		42.5 million
1984	0	13,702,166		46.6 million
1985	1,904,850	12,309,243		56.2 million
1986	3,734,483	21,769,516		60.9 million
1987	1,357,287	15,858,073		70.1 million
1988	2,425,350	12,079,659		76.7 million
1989	2,926,487	18,216,018		80.7 million

Notes:

- Including EC subsidy.
- 'Chancenausgleich', introduced 1984; source for 1960-66: federal budget (own calculations).
- Total reimbursement according to section IV of the party law and section III of the electoral law for European elections.
- Reimbursement according to section IV of the party law.
- Included in Table VI.E.b.
- Source: Arnim, v. Hans-Herbert, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Mainz: Hase und Koehler, 1991.

State Subventions: Amounts (DM),<sup>a</sup> FDP

	Party Central Office <sup>b,e</sup>	Campaigns (inc. Candidates, Media Access etc.)	Parliamentary Fraktion (inc. Committees, MPs' Staff, etc.) <sup>c</sup>	Other (inc. Party Research, Education) <sup>f</sup>
1960	410,000		175,320	
1961	431,666		192,600	
1962	2,573,977		277,200	
1963	3,057,581		433,500	
1964	5,092,000		465,660	
1965	4,870,000		594,300	
1966	3,223,000		592,660	

	Party Central Office <sup>b,a</sup>	Campaigns (inc. Candidates, Media Access etc.)	Parliamentary Fraktion (inc. Committees, MPs' Staff, etc.) <sup>c</sup>	Other (inc. Party Research, Education) <sup>d</sup>
1967	2,954,200		753,600	
1968		3,302,266 <sup>e</sup>	688,500	
1969		0	698,200	
1970		560,819 <sup>e</sup>	1,205,616	12.2 million
1971		841,229 <sup>e</sup>	2,405,616	11.7 million
1972		7,288,392 <sup>e</sup>	2,694,528	15.4 million
1973		869,044	3,372,744	15.9 million
1974		2,172,610	3,839,274	22.7 million
1975		4,258,316	4,230,290	23.9 million
1976		4,460,460	4,403,550	25.7 million
1977		1,176,043 <sup>e</sup>	4,662,560	29.4 million
1978		1,764,064 <sup>e</sup>	5,132,132	33.7 million
1979		13,121,288 <sup>e</sup>	5,542,584	40.2 million
1980		9,097,138 <sup>e</sup>	6,054,691	44.0 million
1981		1,615,339 <sup>e</sup>	7,142,400	49.0 million
1982		4,224,036 <sup>e</sup>	7,356,438	50.0 million
1983		13,926,269 <sup>e</sup>	6,731,177	51.4 million
1984	0	6,979,340	6,422,980	53.8 million
1985	1,663,097	4,705,907	6,600,427	56.4 million
1986	1,053,923	4,705,907	6,922,869	65.0 million
1987	4,306,803	13,119,005	7,907,945	67.4 million
1988	2,704,548	5,772,766	9,492,936	73.3 million
1989	2,758,062	11,986,160	9,986,940	80.3 million

Notes:

- a. Including EC subsidy.
- b. 'Chancenausgleich', introduced 1984; source: see Table VI.E.1.d, note "d".
- c. Total reimbursement according to section IV of the party law and section III of the electoral law for European elections.
- d. Reimbursement according to section V of the party law.
- e. Sources: see Table VI.E.1.d, note "d".
- f. Source: Arnim, v. Hans-Herbert, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Mainz: Hase und Koehler, 1991.
- g. Own calculations. Source: Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden: Nomos, vols. 1980-1984 (1985), 1980-1987 (1988); federal budget, Einzelplan 02, Kapitel 0201, Titel 68401. Figures do not include direct payments to MPs.

State Subventions: Amounts (DM),<sup>a</sup> G

	Party Central Office <sup>b</sup>	Campaigns (inc. Candidates, Media Access etc.)	Parliamentary Fraktion (inc. Committees, MPs' Staff, etc.) <sup>c</sup>	Other (inc. Party Research, Education) <sup>d</sup>
1977 <sup>e</sup>		0		
1978 <sup>e</sup>		0		
1979 <sup>f</sup>		4,840,393 <sup>g</sup>		
1980		2,282,510 <sup>g</sup>		
1981		228,251 <sup>g</sup>		
1982		1,310,455 <sup>g</sup>		
1983		9,953,652 <sup>g</sup>	5,713,308	
1984	0	20,996,661 <sup>g</sup>	6,986,753	
1985	2,987,401	5,229,223	7,176,620	
1986	1,744,604	5,229,223	7,443,093	
1987	5,894,039	14,201,316 <sup>g</sup>	8,753,100	
1988	0	6,530,606	10,176,532	
1989	5,130,653	13,694,119	10,708,176	4.8 million

Total Party Income (DM)

	CDU		CSU		SPD		FDP		Greens <sup>c</sup>	
	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	Total <sup>b</sup>	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	Total <sup>b</sup>	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	Total <sup>b</sup>	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	Total <sup>b</sup>	Members, MPs, Office Holders <sup>a</sup>	Total <sup>b</sup>
1966	9,851,067	33,975,605	2,129,891	9,997,636	22,756,557	47,979,788	1,867,367	9,599,345		
1969	11,334,355	44,554,515	2,125,735	13,337,454	26,121,377	64,979,964	2,007,131	9,100,328		
1970	14,538,796	43,733,024	2,507,110	11,635,409	29,542,190	58,417,535	2,063,031	10,404,023		
1971	17,887,219	43,340,736	2,718,890	13,925,889	30,788,403	56,412,836	2,138,749	9,380,360		
1972	23,676,672	113,618,547	3,106,674	22,809,070	38,336,600	113,056,243	2,994,817	23,111,291		
1973	28,289,236	72,101,678	4,294,505	10,803,876	52,347,449	76,714,529	3,411,356	13,545,257		
1974	34,054,413	87,259,209	4,405,445	24,359,750	52,890,781	95,654,823	4,155,913	17,632,677		
1975	41,632,056	111,584,212	6,052,437	20,354,998	55,348,536	118,826,263	4,578,463	22,706,131		
1976	48,727,003	144,510,044	6,475,284	28,929,938	66,296,879	123,440,592	5,735,631	28,274,370		
1977	54,913,051	97,714,682	7,652,152	19,326,391	66,188,803	93,127,073	5,660,619	16,984,904	3,150	4,782
1978	58,466,529	109,244,915	9,084,314	32,248,732	70,716,065	110,481,597	5,883,218	19,471,219	58,110	189,441
1979	63,007,840	190,510,874	9,490,428	42,091,890	81,420,541	128,706,914	6,181,334	34,160,421	24,329	4,931,200
1980	66,397,592	159,295,069	12,331,584	37,591,662	86,358,366	156,118,918	6,909,537	35,001,298	580,523	6,689,538
1981	69,952,405	111,567,375	11,960,078	23,983,845	85,182,233	119,955,468	7,422,198	23,502,426	1,022,045	2,757,810
1982	73,916,785	145,685,427	13,090,149	36,478,551	84,089,158	143,211,593	7,561,756	20,640,866	1,562,408	7,023,945
1983	79,006,652	251,862,137	13,225,649	68,258,017	87,309,763	233,340,102	7,510,232	40,747,083	2,042,558	19,427,291
1984	83,288,401	217,676,091	14,672,477	43,418,845	98,087,523	208,651,451	7,934,139	29,922,143	3,657,358	43,322,320
1985	83,825,935	182,151,384	14,196,381	40,114,305	101,215,374	206,263,035	8,735,697	30,750,689	3,964,140	34,503,864
1986	88,219,206	199,317,198	14,326,879	51,195,189	108,838,100	219,065,707	8,239,276	34,073,096	4,489,134	37,961,958
1987	87,497,651	188,523,958	14,382,449	49,525,342	110,596,947	225,087,601	6,714,371	45,570,139	5,533,248	64,621,980
1988	85,968,701	181,104,857	14,586,288	44,405,726	114,030,061	205,065,377	6,554,664	34,162,748	5,129,272	39,436,120
1989	84,392,271	206,522,361	15,112,926	57,665,896	121,291,239	258,008,137	9,230,207	45,162,460	5,656,060	61,308,912

Notes:

- a. Income of total party from membership fees and assignments from office holders.
- b. Total income minus credits.
- c. Alternative List is not included; figures for 1977, 1978: "Grüne Liste Umweltschutz"; Lower Saxony: 1979: "Sonstige Politische Vereinigung - Die Grünen".

Document 13. Donnée concernant les partis français en 2000 et 2001

TOTAL DES PRODUITS DECLARES

Nom du parti	Montant 2000	Montant 2001	Indice de variation
Parti socialiste	46 564 771	49 118 076	5,48
Rassemblement pour la République	24 129 061	25 924 093	7,44
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	25 725 562	25 621 477	- 0,40
Parti communiste français	16 422 215	17 180 858	4,62
Groupement des élus de l'UDF	15 777 088	15 812 097	0,22
Front national	9 499 117	9 559 444	0,64
Nouvelle Union pour la démocratie française	9 384 832	9 365 055	- 0,21
Démocratie libérale	7 081 304	7 704 153	8,80
Les Verts	3 551 845	4 796 308	35,04
Lutte ouvrière	2 930 622	3 138 043	7,08
Force démocrate	3 751 763	3 039 792	- 18,98
Union centriste	2 480 089	2 398 849	- 3,28
Mouvement des citoyens (Pôle républicain)	1 740 143	2 277 794	30,90
Parti radical de gauche	2 191 724	2 196 725	0,23
Mouvement national républicain	2 170 545	2 147 547	- 1,06
Mouvement pour la France	2 021 759	1 585 944	- 21,56
Ligue communiste révolutionnaire	1 507 282	1 239 994	- 17,73
Parti des travailleurs	1 037 329	1 103 841	6,41
Parti radical	691 742	846 129	22,32
Génération écologie	764 333	797 533	4,34
AGAD-UDF	998 068	792 422	- 20,60
Chasse pêche nature et traditions	679 324	744 493	9,59
Centre national des indépendants et des paysans	577 683	537 171	- 7,01
Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe	925 760	450 717	- 51,31
Solidaires régions écologie	271 727	271 620	- 0,04

FINANCEMENT PUBLIC : 1<sup>re</sup> ET 2<sup>e</sup> FRACTION

Nom du parti	Montant 2000	Montant 2001	Indice de variation
Parti socialiste	0	0	-
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	25 725 562	25 621 477	- 0,40
Rassemblement pour la République	16 793 717	16 963 087	1,01
Parti communiste français	6 158 090	6 156 662	- 0,02
Groupement des élus de l'UDF	15 777 088	15 812 097	0,22
Nouvelle Union pour la démocratie française	0	0	-
Front national	6 277 277	6 278 709	0,02
Démocratie libérale	0	0	-
Les Verts	1 883 409	1 883 417	0,00
Force démocrate	0	0	-
Union centriste	0	0	-
Lutte ouvrière	701 437	701 597	0,02
Mouvement national républicain	0	0	-
Parti radical de gauche	0	0	-
Mouvement des citoyens (Pôle républicain)	931 476	1 020 606	9,57
Mouvement pour la France	1 341 134	1 206 647	- 10,03
Ligue communiste révolutionnaire	118 591	118 618	0,02
Parti des travailleurs	85 980	85 999	0,02
Parti radical		0	-
AGAD-UDF	0	0	-
Chasse pêche nature et traditions	0	0	-
Génération écologie	745 581	745 751	0,02
Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe	0	0	-
Centre national des indépendants et des paysans	534 777	489 686	- 8,43
Solidaires régions écologie	271 106	271 168	0,02

DONS DES PERSONNES PHYSIQUES

Nom du parti	Montant 2000	Montant 2001	Indice de variation
Parti socialiste	282 958	645 489	128,12
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	0	0	-
Rassemblement pour la République	1 533 512	2 779 102	81,22
Parti communiste français	2 446 830	2 386 267	- 2,48
Groupement des élus de l'UDF	0	0	-
Nouvelle Union pour la démocratie française	297 736	497 541	67,11
Front national	719 124	670 816	- 6,72
Démocratie libérale	77 518	162 797	110,01
Les Verts	68 656	97 637	42,21
Force démocrate	0	0	-
Union centriste	0	0	-
Lutte ouvrière	95 862	75 873	- 20,85
Mouvement national républicain	295 738	559 684	89,25
Parti radical de gauche	79 401	54 980	- 30,76
Mouvement des citoyens (Pôle républicain)	48 696	325 948	569,35
Mouvement pour la France	199 413	89 166	- 55,29
Ligue communiste révolutionnaire	147 198	165 597	12,50
Parti des travailleurs	57 876	70 355	21,56
Parti radical	12 333	20 413	65,52
AGAD-UDF	0	0	-
Chasse pêche nature et traditions	44 264	23 703	- 46,45
Génération écologie	0	0	-
Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe	183 142	80 983	- 55,78
Centre national des indépendants et des paysans	1 439	9 310	546,98
Solidaires régions écologie	0	0	-

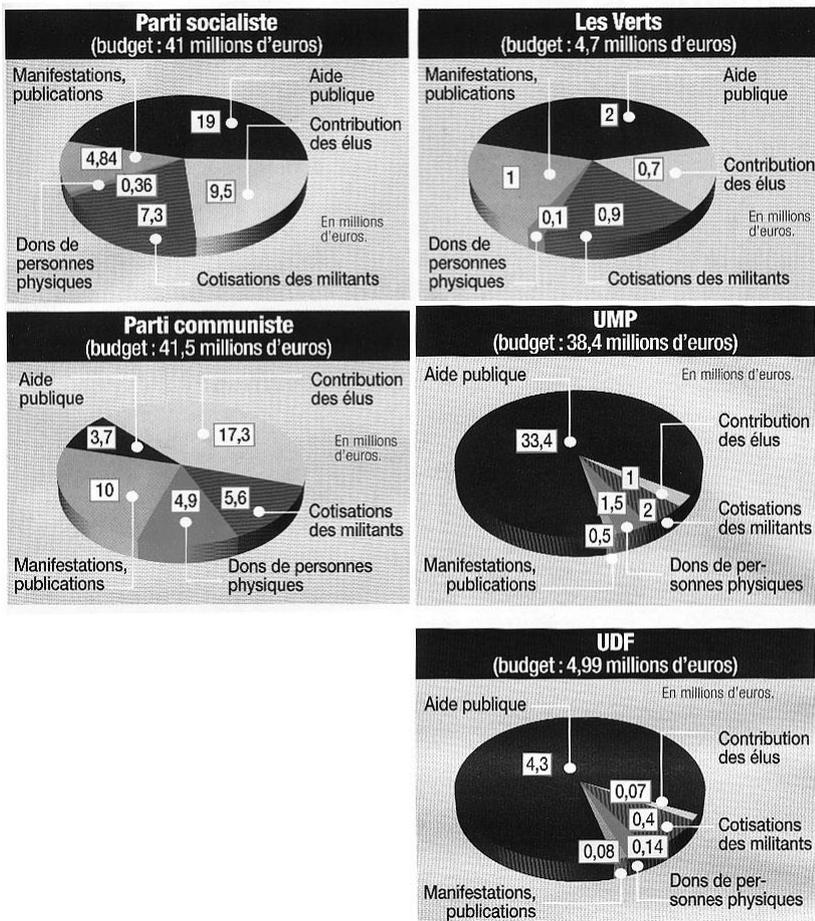
## COTISATIONS DES ADHERENTS

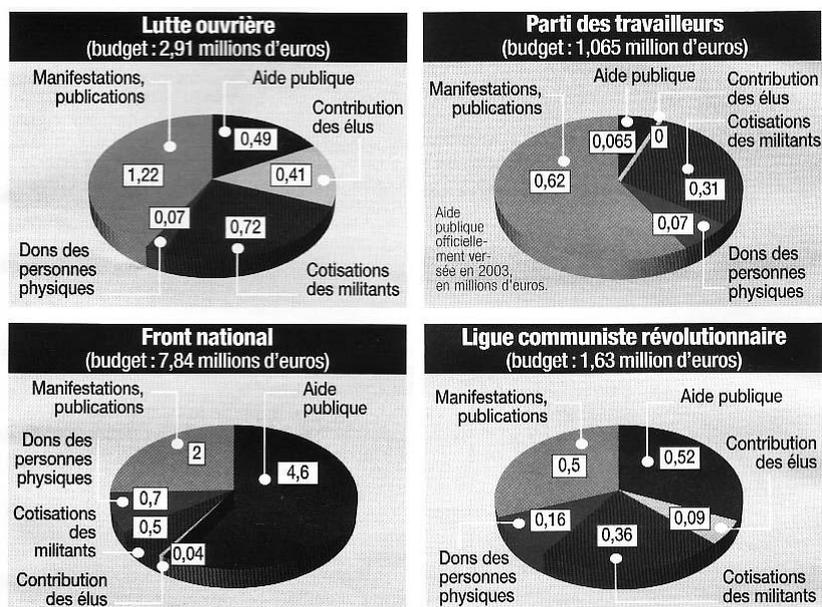
Nom du parti	Montant 2000	Montant 2001	Indice de variation
Parti socialiste	6 836 670	6 435 531	- 5,87
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	0	0	-
Rassemblement pour la République	2 192 995	2 263 503	3,22
Parti communiste français	1 449 014	1 336 757	- 7,75
Groupement des élus de l'UDF	0	0	-
Nouvelle Union pour la démocratie française	356 134	362 924	1,91
Front national	487 510	524 750	7,64
Démocratie libérale	368 266	294 917	- 19,92
Les Verts	714 003	890 955	24,78
Force démocrate	0	0	-
Union centriste	0	0	-
Lutte ouvrière	693 148	723 095	4,32
Mouvement national républicain	603 098	583 323	- 3,28
Parti radical de gauche	135 244	112 452	- 16,85
Mouvement des citoyens (Pôle républicain)	356 705	366 877	2,85
Mouvement pour la France	143 721	177 393	23,43
Ligue communiste révolutionnaire	367 005	359 820	- 1,96
Parti des travailleurs	296 826	310 994	4,77
Parti radical	60 439	57 195	- 5,37
AGAD-UDF	76	152	100,00
Chasse pêche nature et traditions	344 892	417 771	21,13
Génération écologie	7 112	8322	17,01
Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe	288 465	122 666	- 57,48
Centre national des indépendants et des paysans	25 846	21 831	- 15,53
Solidaires régions écologie	0	0	-

## CONTRIBUTIONS DES ELUS

Nom du parti	Montant 2000	Montant 2001	Indice de variation
Parti socialiste	9 026 631	8 867 871	- 1,76
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	0	0	-
Rassemblement pour la République	1 111 602	1 176 124	5,80
Parti communiste français	4 767 526	4 638 870	- 2,70
Groupement des élus de l'UDF	0	0	-
Nouvelle Union pour la démocratie française	163 640	210 554	28,67
Front national	63 984	39114	- 38,87
Démocratie libérale	125 556	93 648	- 25,41
Les Verts	345 367	662 231	91,75
Force démocrate	41 712	31 228	- 25,13
Union centriste	0	0	-
Lutte ouvrière	419 456	414 141	- 1,27
Mouvement national républicain	345 770	307 783	- 10,99
Parti radical de gauche	115 508	95 502	- 17,32
Mouvement des citoyens (Pôle républicain)	264 006	293 759	11,27
Mouvement pour la France	0	0	-
Ligue communiste révolutionnaire	97 484	93 132	- 4,46
Parti des travailleurs	0	0	-
Parti radical	1 097	1 097	0,00
AGAD-UDF	0	0	-
Chasse pêche nature et traditions	106 358	86 113	- 19,03
Génération écologie	0	0	-
Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe	3 260	24 565	653,53
Centre national des indépendants et des paysans	0	0	-
Solidaires régions écologie	0	0	-

**Document 14.** Composition des budgets de l'UMP, du PS, des Verts, de l'UDF, du PC, de LO, du PT, de la LCR et du FN en 2002 ou 2003.





Document 15. Comptes de résultats 2001 de CPNT

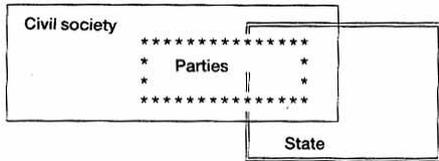
Au 31 DECEMBRE 2001 Exprimé en Euros	2001
<b>Produits d'exploitation</b>	
Vente de biens	119.383
Produits de remboursements et participations	52.857
Produits de manifestations et colloques	36.575
Dévolutions de comptes de campagne	5.981
Dons	23.703
Cotisations et abonnements	417.771
Contributions d'élus	86.113
Autres produits	2
Transfert de charge	98
<b>TOTAL DES PRODUITS D'EXPLOITATION -I-</b>	<b>742.483</b>
<b>Charges d'exploitation</b>	
Achats de marchandises	130.467
Variations de stocks	-6.997
Autres charges externes (photocopies - maintenance - fournitures de bureau - eau, gaz et électricité pour le siège de Pau - loyers, charges et assurances du siège - locations de salles de réunion pour AG, CE, colloques et séminaires - abonnements divers - frais d'AG, CE, colloques et séminaires - réalisation, impression et diffusion du CPNT Infos - affiches et tracts - frais de déplacements - affranchissement du courrier - téléphone,...)	453.893
Impôts et taxes	355
Rémunérations du personnel	56.347
Charges sociales	20.300
Dotations aux amortissements	32.805
Dotations aux provisions	0
Autres charges	3.299
<b>TOTAL DES CHARGES D'EXPLOITATION -II-</b>	<b>690.469</b>
<b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>	<b>52.014</b>

**Document 16.** Chronologie et contenu des accords de limitation des dépenses électorales de 1949 à 1990

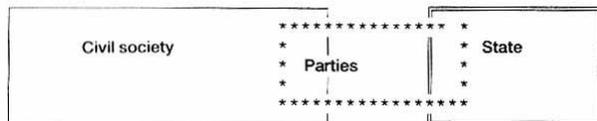
Année électorale	Type de l'accord	Signé a) le b) par	Obligation des partis (en millions de DM)	Arbitrage
1949	Aucun accord			
1953	Aucun accord			
1957	Aucun accord			
1961	Aucun accord			
1965	"accord sur la conduite d'une campagne électorale loyale et la limitation des dépenses électorales" "accord sur l'instauration d'une instance d'arbitrage"	a) 09.01.1965 b) SPD, CDU, CSU, FDP  a) 06.05.1965 b) SPD, CDU, CSU, FDP	1. conduite d'une campagne électorale objective et loyale 2. limitation des dépenses électorales du 1.1.1965 au 30.9.1965 sur les bases suivantes : SPD 15 m DM, FDP 15 m DM, CDU 12.4 m DM, CSU 4 m DM	Exercé par un président (indépendant) et par des personnalités nommées par les présidents Décisions de cette instance soumises à l'unanimité Les partis ayant signé l'accord se mirent d'accord sur le choix de deux présidents remplissant leur mandat en alternance : Konrad Zweigert et Dieter Oberndörfer
1969	"accord sur la conduite d'une campagne électorale et la limitation dans le temps de certaines actions centrales"	a) 24.04.1969 b) SPD, CDU, CSU, FDP	1. conduite d'une campagne électorale objective et loyale 2. limitation dans le temps des mesures de publicité (affichage) à 20 jours avant l'élection. 3. renonciation à la publicité aérienne, à la publicité commerciale radiotélévisée	non
1972	"accord entre les partis représentés au Bundestag sur la conduite d'une campagne électorale loyale et limitation dans le temps de certaines actions centrales"	a) 04.10.1972 b) FDP n'entra pas en vigueur, n'ayant pas été signée par les autres partis	comme en 1969	comme en 1969
1976	aucun accord			

1980	"accord de campagne électorale pour l'élection au Bundestag de 1980"	a) 19.03.1980 b) SPD, CDU, CSU, FDP	1. conduite d'une campagne électorale loyale et objective (avec une liste de quelques faits détaillés) 2. limitation des dépenses de la campagne électorale, à partir du 31.3.1980 : SPD 40 m DM, CDU 36 m DM, CSU 9 m DM, FDP 8 m DM 3. publicité des dépenses électorales, contrôle assuré par un comptable 4. limitation dans le temps des mesures de publicité (affichage) à 20 jours avant l'élection. 5. renonciation à la publicité aérienne et à la publicité commerciale radiotélévisée 6. contrôle du respect des stipulations de l'accord par une instance arbitrale.	Arbitrage exercé par un président indépendant et quatre personnalités nommées par les partis Décisions prises à la majorité Président : Hermann Kunst Membres : Alex Möller (SPD) Eugen Gerstenmaier (CDU) Rudolf Hanauer (CSU) Bernard Leverenz (FDP)
1983	"accord de campagne électorale pour l'élection du 10 <sup>e</sup> Bundestag en 1983"	pas signé	Conduite d'une campagne électorale loyale et objective (avec une liste de quelques faits détaillés).	pas prévu
1987 et 1990	aucun accord			

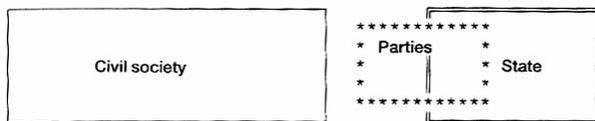
**Document 17.** Schéma de la position des partis politiques par rapport à la société civile et l'Etat, les partis de cadres. Selon Katz et Mair.



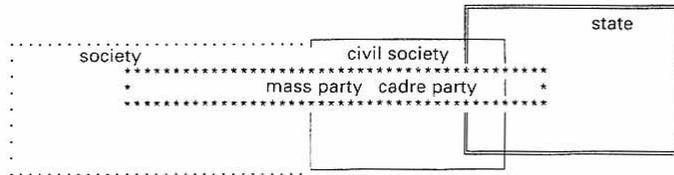
**Document 18.** Schéma de la position des partis politiques par rapport à la société civile et l'Etat, les partis de masse. Selon Katz et Mair.



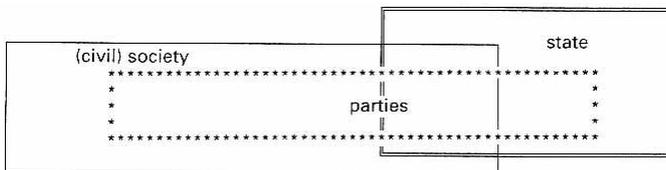
**Document 19.** Schéma de la position des partis politiques par rapport à la société civile et l'Etat, les partis cartel. Selon Katz et Mair.



**Document 20.** La position des partis avant l'introduction du suffrage universel selon Koole



**Document 21.** La position des partis durant la première décennie après l'introduction du suffrage universel selon Koole



**Document 22.** La position des partis aujourd'hui selon Koole

