

L'ARGENT ET LES PARTIS

Le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, qui a été présenté en conseil des ministres le 14 juin 2017¹, poursuit en ce qui concerne ses dispositions relatives au financement des partis politiques un mouvement de rénovation entamé lors de la précédente présidence. L'idée de la « réhabilitation » du quinquennat de François Hollande a été évoquée dès la fin du mandat de ce dernier, par lui-même et par ses plus fidèles ministres : sur le plan de la transparence de la vie politique, il est probable que le temps leur donne raison. Il aura certes fallu des « affaires », notamment les affaires Cahuzac (pour la gauche), Bygmalion (pour la droite), Riwal (pour l'extrême droite), pour que des avancées législatives aient lieu, mais il est incontestable que des progrès ont été faits. Sur la question précise de l'argent et des partis politiques, il faut souligner l'adoption de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, des lois organique et ordinaire 2016-506 et 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de l'élection présidentielle et de certaines dispositions du code électoral, et enfin de la dernière loi de la XIV^e législature de la V^e République, la loi 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats. Mais beaucoup de choses restent à faire. Les changements qui interviennent du fait de l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République sont peut-être annonciateurs de nouvelles évolutions... mais la révolution est moins certaine².

83

Poser la question des rapports entre l'argent et les partis politiques peut donner lieu à deux types de considérations, correspondant chacun

1. Le présent article a été achevé lors de la présentation de ce projet de loi en conseil des ministres, le 14 juin 2017, et ne contient donc que de brèves analyses sur son contenu. Les développements qui suivent devront donc faire l'objet d'une mise à jour et d'une mise en perspective en fonction des évolutions de ce texte.

2. Emmanuel Macron, *Révolution*, Paris, XO Éditions, 2016.

à un degré d'analyse différent. Les analyses juridiques se concentrent en général sur un premier aspect, celui que nous nommerons ici, par analogie avec les sciences économiques, « micro-juridique » : la question est de savoir quel est le régime légal de l'argent des partis, c'est-à-dire comment ceux-ci peuvent se financer, comment le respect des règles est contrôlé, etc., et il existe encore de nombreuses difficultés sur ce point. Un second aspect de la question est davantage réservé à la littérature politiste et retient moins l'attention du public, alors même qu'il pourrait être plus fondamental : c'est le volet « macro-juridique » du système de relations entre l'argent et les partis. La question est ici de savoir ce que produit, au niveau global, le système de financement des partis politiques en France tel qu'il est structuré aujourd'hui, à savoir sur la base d'un financement essentiellement public fondé sur les résultats aux élections parlementaires, dont le contrôle est au demeurant limité par le principe juridico-politique de liberté des partis politiques. Ce système a un atout majeur, celui du contrôle des fonds et de la transparence (relatifs), mais aussi un coût, celui de l'étatisation et de la fonctionnarisation de notre système politique, qui est potentiellement à l'origine aujourd'hui d'un certain nombre des maux que nous connaissons.

ANALYSE MICRO-JURIDIQUE : L'ARGENT PEU SURVEILLÉ DES PARTIS POLITIQUES

Étudier l'aspect micro-juridique des rapports entre l'argent et les partis, c'est s'intéresser au régime juridique auquel chaque parti politique est soumis, en France, dans son rapport avec l'argent. Sur ce point, le constat est le suivant : la France a mis en place un système très réglementé d'accès aux ressources, mais elle se trouve cependant dans la difficulté pour contrôler sa mise en œuvre en raison du principe de liberté des partis politiques³.

L'argent des partis politiques

Le droit français appréhende le parti politique essentiellement par le prisme financier. Depuis l'arrêt de principe du Conseil d'État « Élections municipales de Fos-sur-Mer » du 30 octobre 1996, repris par le Conseil

3. Pour une analyse plus exhaustive que celle présentée ici, cf. Jean-François Kerléo, « Les comptes des partis politiques. État des lieux des incertitudes et des enjeux », *Revue française des finances publiques*, n° 138, 2017, p. 233.

constitutionnel⁴, une personne morale de droit privé est considérée comme un parti politique si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, c'est-à-dire si elle bénéficie de l'aide de l'État au titre du financement des partis politiques ou s'est volontairement soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi, qui sont essentiellement d'ordre comptable. Le caractère strictement financier du parti politique entraîne l'existence en France de très nombreux micro-partis : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) recense ainsi plus de quatre cents partis, dont la plupart ne participent pas aux élections politiques nationales. Le développement de ces partis ne s'explique pas seulement par la volonté de contourner certaines règles visant à limiter les ressources des partis politiques, comme on pouvait le penser avant l'intervention de la loi de 2013 qui a fait évoluer la législation. Comme le relève la CNCCFP, « les causes de ce phénomène sont multiples et non liées aux seules règles de plafonnement des dons : grande facilité de création d'un parti, fréquence importante des élections locales, généralisation des primaires, personnalisation accrue de la vie politique, intérêt fiscal des structures ayant pour objet de financer une campagne électorale dans une circonscription de moins de neuf mille habitants où les candidats ne peuvent recevoir de dons défiscalisés⁵ ».

85

La loi du 11 mars 1988, complétée par la loi du 15 janvier 1990, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel malgré la protection de l'article 4⁶, modifiée dernièrement en 2013 et 2017, impose divers aménagements organisationnels aux partis politiques afin que l'origine de leurs recettes soit contrôlable et que la transparence financière soit de rigueur, notamment la désignation d'un mandataire financier ou d'une association de financement et la tenue d'une comptabilité particulière certifiée par un ou deux commissaires aux comptes et déposée à la CNCCFP durant le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice et publiée de façon sommaire. Ces obligations sont la contrepartie des avantages financiers dont peuvent disposer les partis politiques, outre le privilège qui leur est donné d'être les seules personnes morales à pouvoir financer une campagne électorale⁷.

D'une part, le statut de partis politiques leur permet de bénéficier de

4. Décision 97-2433 AN du 20 février 1998.

5. CNCCFP, *Dix-huitième rapport d'activité*. 2016, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 57.

6. Décision 89-271 DC du 11 janvier 1990.

7. David Biroste, *Financement et transparence de la vie politique*, Paris, LGDJ, 2016.

l'aide publique directe de l'État. Il existe une ligne budgétaire de financement des partis politiques de 63 millions d'euros par an environ, fixée chaque année par décret et au demeurant en baisse constante. En vertu de l'article 8 de la loi de 1988, ce montant est divisé en deux fractions égales, une fraction élective et une fraction représentative, l'ensemble étant fondé sur les élections parlementaires : une première fraction est destinée au financement des partis en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale et une seconde est destinée au financement des partis représentés au Parlement (Assemblée nationale et Sénat). La première fraction de l'aide est attribuée, sauf pour l'outre-mer qui dispose d'un régime plus favorable, aux partis qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions, mais elle est diminuée lorsque les partis ne respectent pas les obligations relatives à la parité. La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour (les candidats doivent indiquer dans leur déclaration de candidature à quel parti ils se rattachent). La seconde fraction est attribuée, outre-mer excepté, aux partis bénéficiaires de la première fraction et proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré y être inscrits ou s'y rattacher.

D'autre part, le statut de parti politique permet de bénéficier de la législation sur les recettes. Celle-ci est certes limitative, dans la mesure où elle interdit le financement par des personnes morales (sauf partis politiques), mais elle permet de bénéficier d'une déduction fiscale de 66 % du montant du don ou de la cotisation dans la limite de 15 000 euros et de 20 % du revenu imposable (art. 200.3 du code général des impôts). Depuis la loi du 11 octobre 2013, dont l'objectif était de lutter contre les dérives liées aux micro-partis, les dons et cotisations des adhérents (mais non les cotisations des élus) ne peuvent excéder 7 500 euros par an et par donateur au bénéfice d'un ou plusieurs partis, alors qu'auparavant la limite était de 7 500 euros par parti, ce qui permettait des détournements. Pour faire respecter cette règle, la CNCCFP doit en principe recevoir un fichier des donateurs de la part des partis politiques afin de pouvoir faire des recoupements, mais il semble que cette disposition connaisse encore des difficultés d'application dans la pratique⁸.

Ce système de financement, très largement public et/ou facilité par

8. CNCCFP, *Dix-septième rapport d'activité. 2015*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2016, p. 93.

des niches fiscales, conduit à la mise en place d'un contrôle visant à garantir la légalité et, dans une moindre mesure, la transparence, lequel s'avère cependant limité par le principe de liberté des partis politiques.

Un argent insuffisamment surveillé

Les partis politiques échappent au contrôle financier classique réalisé sur les associations et les personnes publiques: l'article 10 de la loi de 1988 prévoit que « 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 mentionnés aux articles 8 et 9. Les partis et groupements politiques 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, œuvres et entreprises privées subventionnées ne leur sont pas applicables. » Le contrôle est exercé par une autorité administrative indépendante spécialisée, la CNCCFP, dont l'organisation n'a été que légèrement modifiée par les lois 2017-54 et 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. La CNCCFP agréé l'association de financement (art. 11-1), agrément qui peut être retiré si l'association n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la loi de 1988 (art. 11-6). Par ailleurs, les partis politiques ont l'obligation de tenir une comptabilité: celle-ci doit retracer tant les comptes du parti 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. Depuis la loi du 6 mars 2017, il est prévu que les partis transmettent dans les annexes des comptes, à partir de l'exercice 2018, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne. Ces comptes sont certifiés, sachant que la loi du 6 mars 2017 a introduit la possibilité pour un parti de ne recourir qu'à un seul commissaire aux comptes (et non plus deux) en deçà d'un seuil fixé à 230 000 euros de ressources annuelles.

87

Si la CNCCFP constate un manquement, le parti peut perdre à compter de l'année suivante le droit au bénéfice de l'aide publique, et les dons et cotisations à son profit ne peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue par le code général des impôts. La loi de 2013 a renforcé les pouvoirs de la CNCCFP, puisque celle-ci peut désormais demander « communication

de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle ». Ces dispositions ont été renforcées par la loi de 2017, la durée maximale de suspension du bénéfice de la dotation publique et / ou de la réduction fiscale ayant été allongée d'un à trois ans et la CNCCFP s'étant vue reconnaître un pouvoir de modulation de ses décisions.

88 Cependant, en réalité, le contrôle est plutôt limité. Tout d'abord, s'il y a bien un contrôle des recettes, il n'y a pas de contrôle des dépenses dès lors qu'elles sont comptabilisées⁹. Ensuite, en l'état du droit positif, la CNCCFP exerce bien un contrôle de la présence du dépôt des comptes, de la délimitation du périmètre comptable et de la certification, mais sur ce dernier point il s'agit d'un contrôle essentiellement formel. Elle ne peut en effet remettre en cause la certification opérée par le commissaire aux comptes sauf « incohérence manifeste », selon les termes d'un arrêt du Conseil d'État¹⁰. La CNCCFP considère que ses nouveaux pouvoirs devraient avoir un impact sur son contrôle, qui pourrait s'approfondir sans faire d'elle un juge des comptes des partis politiques, et qu'ainsi il existe aujourd'hui une incertitude sur le maintien de la jurisprudence du juge administratif. Mais pour le moment il y a encore une frontière entre les compétences de la CNCCFP et le rôle des experts-comptables et commissaires aux comptes. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si cette articulation est performante ou si elle est insuffisante.

La difficulté vient du fait que cette séparation peut se trouver justifiée par un principe fondamental, le principe de liberté des partis posé par l'article 4 de la Constitution. En effet, comme l'indiquaient les parlementaires lors des débats ayant précédé l'adoption de la loi de mars 2017, aller trop loin dans le contrôle de la comptabilité des partis politiques pourrait être interprété comme allant à l'encontre de ce principe. Le Conseil constitutionnel n'a accepté en 1990 l'agrément des associations de financement qu'en estimant que les partis pouvaient, s'ils préféraient, faire appel à un mandataire physique et que l'agrément ne donnait à la CNCCFP que « le pouvoir de s'assurer que l'association de financement satisfait aux conditions limitativement énumérées par l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988 », à savoir la limitation de l'objet social de l'association au financement d'un parti politique, la définition dans les statuts de l'association de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités et l'engagement d'ouvrir un

9. Nicolas Tolini, *Le Financement des partis politiques*, Paris, Dalloz, 2007, p. 451 et suiv.

10. CE, sect., 9 juin 2010, « Association Cap sur l'avenir 13 ».

compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique¹¹. L'organisation, notamment comptable, et le contrôle interne aux formations politiques apparaissent donc comme des éléments de la liberté des partis politiques : le Conseil d'État parle à ce propos, dans l'arrêt précité, de « liberté constitutionnellement garantie ». De ce point de vue, les débats autour du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique sont probants : le Conseil d'État a considéré, dans un avis d'assemblée générale du 12 juin 2017, que l'idée d'imposer aux partis, au-delà d'un certain seuil de fonds publics attribués, de séparer la fonction d'ordonnateur des dépenses de celle du payeur est contraire à l'article 4 de la Constitution et que la proposition de faire certifier les comptes des partis par la Cour des comptes est également contraire à cet article 4, mais aussi à la liberté d'entreprendre car elle écarte sans raison valable les commissaires aux comptes de ce marché. L'article 4 n'est donc pas un vœu pieux. 89

La solution à cette impasse se trouve sans doute, d'une part, dans l'amélioration du droit comptable lui-même et, d'autre part, dans l'accroissement de la transparence. De nombreux progrès ont été faits en matière de campagnes électorales, à la suite de l'arrêt Mediapart de 2015, qui permet de disposer des comptes de campagne et des procédures contradictoires entre la CNCCFP et les candidats¹². Pour les partis, l'avancée jurisprudentielle n'a pas encore été réalisée, la transparence n'étant que sommaire et tardive, puisque les comptes de l'exercice 2015 sont publiés en 2017¹³. Ce sont ces champs que le législateur devrait investir de façon prioritaire.

ANALYSE MACRO-JURIDIQUE : L'ARGENT DES PARTIS COMME SYSTÈME POLITIQUE

Si l'on cherche dans un second temps à prendre un peu de recul par rapport à ces éléments, on constate que le droit de l'argent des partis n'est pas neutre politiquement. Le système de financement mis en place, à l'instar des structures de contrôle, a des objectifs louables, notamment la lutte contre la corruption et l'abus de ressources dans la vie politique ; cependant, il produit des effets pervers. Il est en effet possible de conclure à une certaine forme d'étatisation des partis politiques en France du fait

11. Décision du 11 janvier 1990 citée.

12. Romain Rambaud, « L'accès aux documents administratifs et l'élection présidentielle », *Revue française de droit administratif*, 2015, p. 598.

13. CNCCFP, *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015*, Direction de l'information légale et administrative, 2017.

de ce système. Cette étatisation peut être recherchée mais elle n'en produit pas moins des effets problématiques, que les politologues nomment la « cartellisation de la vie politique ». Que faut-il en penser ?

L'étatisation des partis politiques

90 Les partis politiques ne sauraient faire partie de l'appareil d'État¹⁴ : une certaine conception libérale de nos sociétés implique que les partis relèvent de la société civile et soient séparés de l'administration, afin que l'État n'absorbe pas tous les pouvoirs. Ce principe a été posé de façon incontestable par un arrêt du 25 janvier 2017 dans lequel la Cour de cassation a confirmé la compétence du juge civil pour connaître d'un litige entre un parti politique et ses membres en considérant que, « si les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et jouent un rôle essentiel au bon fonctionnement de la démocratie, le principe de liberté de formation et d'exercice qui leur est constitutionnellement garanti s'oppose à ce que les objectifs qu'ils poursuivent soient définis par l'administration et à ce que le respect de ces objectifs soit soumis à son contrôle de sorte qu'ils ne sauraient être regardés comme investis d'une mission de service public ». L'article 4 de la Constitution justifie donc que les partis politiques et l'État soient clairement séparés.

Pourtant, si la séparation est juridique, elle n'est pas financière. La cartographie des partis politiques en France, que les avis publiés par la CNCCFP traduisent, le démontre. Elle est révélatrice de deux phénomènes : la plupart des partis sont des micro-entreprises au service de personnalités politiques en particulier, mais les partis dominants sont favorisés et bénéficient d'une manne d'argent public, selon des configurations différentes en fonction de la physionomie du parti en question. L'étatisation des grands partis politiques apparaît très marquée, alors que par ailleurs les personnes morales – comme les entreprises, les associations, les syndicats – ont l'interdiction de financer la vie politique¹⁵. On peut prendre pour exemple l'avis de la CNCCFP relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015 (*voir tableau ci-après*).

Lorsque les partis politiques sont éligibles à l'aide publique, le financement public direct représente une part prépondérante de leurs

14. Décision du 11 janvier 1990 citée.

15. Cf. Abel François et Éric Phélippeau, *Le Financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 45-92.

*Comptes des partis et groupements politiques
au titre de l'exercice 2015 (en euros)*

| <i>Formations*</i> | <i>Cotisations des adhérents</i> | <i>Contributions des élus</i> | <i>Dons des personnes physiques</i> | <i>Financement public 2015</i> | <i>Autres recettes</i> | <i>Total des recettes</i> |
|---------------------|--|-----------------------------------|---|--|----------------------------|-------------------------------|
| PS | 7 568 908 | 11 968 614 | 937 600 | 24 883 929 | 9 529 689 | 54 888 740 |
| | 14 % | 22 % | 2 % | 45 % | 17 % | 100 % |
| LR | 4 665 393 | 2 932 752 | 8 005 529 | 18 511 173 | 1 882 336 | 35 997 183 |
| | 13 % | 8 % | 22 % | 51 % | 5 % | 100 % |
| PCF | 4 135 887 | 9 417 909 | 6 262 560 | 2 866 933 | 6 607 696 | 29 290 985 |
| | 14 % | 32 % | 21 % | 10 % | 23 % | 100 % |
| FN | 2 370 040 | 451 189 | 492 047 | 5 071 695 | 2 677 984 | 11 062 955 |
| | 21 % | 4 % | 4 % | 46 % | 24 % | 100 % |
| EELV | 1 002 399 | 2 110 634 | 409 390 | 3 136 865 | 2 087 984 | 8 747 272 |
| | 11 % | 24 % | 5 % | 36 % | 24 % | 100 % |
| UDI | 242 252 | 164 522 | 249 924 | - | 2 775 908 | 3 432 606 |
| | 7 % | 5 % | 7 % | 0 % | 81 % | 100 % |
| LO | 1 125 851 | 1 609 | 756 913 | - | 1 285 818 | 3 170 191 |
| | 36 % | 0 % | 24 % | 0 % | 41 % | 100 % |
| PRG | 137 442 | 214 671 | 81 758 | 1 478 686 | 247 974 | 2 160 531 |
| | 6 % | 10 % | 4 % | 68 % | 11 % | 100 % |
| NC | 84 910 | 64 455 | 80 030 | 1 157 776 | 407 552 | 1 794 723 |
| | 5 % | 4 % | 4 % | 65 % | 23 % | 100 % |
| Parti de gauche | 818 103 | 142 342 | 126 551 | - | 697 285 | 1 784 281 |
| | 46 % | 8 % | 7 % | 0 % | 39 % | 100 % |
| MoDem | 244 011 | 35 484 | 182 040 | - | 1 149 881 | 1 611 416 |
| | 15 % | 2 % | 11 % | 0 % | 71 % | 100 % |
| Debout la France | 113 395 | - | 464 891 | 469 021 | 271 272 | 1 318 579 |
| | 9 % | 0 % | 35 % | 36 % | 21 % | 100 % |

* PS: Parti socialiste; LR: Les Républicains; PCF: Parti communiste français; FN: Front national; EELV: Europe Écologie-Les Verts; UDI: Union des démocrates et indépendants; LO: Lutte ouvrière; PRG: Parti radical de gauche; NC: Nouveau Centre.

SOURCE: CNCCFP, *Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015*, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2017.

ressources : 45 % pour le PS, 51 % pour LR, 46 % pour le FN, 36 % pour EELV, 65 % pour le NC et 36 % pour Debout la France, seul le PCF faisant exception (10 %). L'aide est au demeurant trustée par les partis dominants : PS (avec près de 25 millions d'euros) et LR (avec près de 19 millions d'euros) concentrent 75 % de l'aide allouée, tandis que le FN (avec un peu plus de 5 millions d'euros) engrange 9 % du total. Par ailleurs, au-delà de ce financement direct, les autres ressources, à savoir les cotisations des adhérents ou les dons des personnes physiques, sont elles-mêmes défiscalisées à hauteur de 66 %... Quant aux cotisations des élus, elles résultent elles-mêmes d'un financement public, par le truchement des indemnités. L'argent purement privé est donc en réalité très minoritaire dans le financement des partis politiques.

92 Ce système a un avantage indéniable puisqu'il permet de connaître l'origine de l'argent des partis dans la plupart des cas et constitue une garantie contre la corruption. C'est la raison pour laquelle il suscite en général l'adhésion : ainsi, le rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques déposé en juillet 2015 auprès de l'Assemblée nationale par le député Romain Colas dressait un bilan positif du cadre législatif français, en tant qu'il serait porteur de transparence et de modération dans les dépenses. Par ailleurs, pour le rapporteur, « l'aide de l'État prépondérante », « singularité » française, « trouve d'abord sa motivation dans un constat : la faible tradition militante dans notre pays ne saurait garantir aux partis et groupements politiques les ressources nécessaires à l'exercice du rôle que leur assigne la Constitution dans la vie démocratique. Elle participe également d'une préoccupation et d'une nécessité constantes pour les pouvoirs publics : celle de garantir la moralité de vie politique en prévenant les dérives et les scandales inhérents aux financements occultes et à la pression de puissances financières ». C'est donc par l'État que la France cherche la solution à ses problèmes : une position qui finalement n'a rien d'original.

Ce point est d'ailleurs illustré de façon flagrante par le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique. En effet, l'une des propositions de ce texte, au départ, était de mettre en place une « banque de la démocratie », qui serait chargée « d'accorder des prêts aux partis politiques et aux candidats, selon des critères objectifs de solvabilité » et qui serait adossée à la Caisse des dépôts¹⁶. Cependant, la création de

16. « Moralisation de la vie publique : le projet de loi présenté en conseil des ministres », *Le Monde*, 14 juin 2017.

cette banque a finalement été retirée du texte au bénéfice de la possibilité pour le gouvernement de légiférer par ordonnance sur ce sujet. Une solution critiquée par le Conseil d'État, qui, dans son avis précité du 12 juin 2017, s'est interrogé sur l'intérêt de cette disposition et sur l'indigence de l'étude d'impact la concernant, préférant un dispositif d'appel d'offres de secours. La tentation de créer cette banque publique révèle pour le moins celle visant à étatiser sans frein les partis politiques... Or cette étatisation n'a pas que des aspects positifs, et ce sont peut-être ses effets pervers qui se trouvent aujourd'hui en question.

La cartellisation de la vie politique ?

Cette structuration financière du système partisan a facilité des avancées démocratiques. Notamment, elle a permis à certaines forces sociales, dépourvues de patrimoine, d'être en mesure de conquérir le pouvoir : à la figure du notable a succédé celle de l'entrepreneur politique, aidé dans sa démarche par l'argent public distribué de façon plus égalitaire. Elle produit toutefois un effet pervers à moyen terme : c'est la célèbre thèse du « parti-cartel », portée par Richard Katz et Peter Mair depuis 1995¹⁷. Selon ces politologues, le modèle du parti de masse théorisé par Maurice Duverger dans *Les Partis politiques* (1951) est dépassé dans nos sociétés et la compréhension des partis doit désormais se faire dans le cadre de leur rapport à l'État davantage que dans leur rapport à la société. Contraints d'aller chercher des ressources au-delà de leurs adhérents ou de leurs électeurs, les partis ont utilisé leur rôle au gouvernement et au Parlement pour accéder aux mannes financières de l'État par l'intermédiaire de subventions publiques. Ces règles favorisent alors les partis dominants au détriment des outsiders, et l'État devient une sorte de structure de soutien en faveur d'acteurs établis. Cependant, à force, les partis se trouvent eux-mêmes absorbés par l'État : ils deviennent des « agences quasi étatiques ». Cela entraîne alors une certaine professionnalisation des personnes qui investissent ces partis : ce sont des élites ayant en main le processus politique et non plus les citoyens, qui se contentent en tant qu'électeurs de choisir entre des offres concurrentes. Par ailleurs, l'oligopole qui en résulte contribue à enraciner le pouvoir de ces professionnels et les éloigne de la société civile. Au final, ce système

93

17. « La transformation des modèles d'organisation et de démocratie dans les partis, l'émergence du parti-cartel » (1995), in Yohann Aucante et Alexandre Dézé (dir.), *Les Systèmes de partis dans les démocraties occidentales, le modèle du parti-cartel en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 35-64.

finit par engendrer sa propre contestation : c'est le système de partis en tant que tel qui se trouve attaqué par de nouvelles forces politiques, notamment les forces « populistes »¹⁸. On aurait ainsi tort de se réjouir de l'émergence d'un « service public de démocratie », dans la mesure où ce dernier produit ses fonctionnaires, qui capturent le pouvoir à leur profit¹⁹.

94 Cette théorie du parti-cartel est certes contestée dans le champ des sciences politiques, notamment parce que l'aide publique n'a pas conduit à une fermeture du jeu démocratique. Yves Poirmeur estime qu'en France ce modèle n'a pas été validé : la pérennité des partis existants n'a pas été favorisée comme ce fut le cas pour le PCF et l'Union pour la démocratie française, l'émergence de nouveaux partis tels le FN ou les partis écologistes n'a pas été empêchée²⁰. Cette analyse est globalement partagée par d'autres auteurs, notamment Abel François et Éric Phélippeau. Cependant, ces politologues considèrent aussi que le financement public favorise une transformation interne des partis puisque leurs directions deviennent beaucoup plus autonomes vis-à-vis de la société civile, ce qui accentue la clôture du champ politique en faisant disparaître les médiations qui existaient auparavant entre les deux. La cartellisation se produit dès lors moins au niveau des partis qu'au niveau du personnel politique : selon ces auteurs, « nous assisterions plus à une fonctionnarisation des élus et représentants politiques, dans le sens d'une dépendance financière du personnel politique au financement public, qu'à une étatisation des partis²¹ ». Ce constat n'est pas neutre dans un pays où la présence des fonctionnaires en politique est ce qu'elle est par culture.

Il est à peine besoin d'explicitier comment ces données et ces hypothèses se sont traduites lors de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2017, le système de partis ayant éclaté en raison d'affaires liées à la déconnexion entre la classe politique et la société civile. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si le renouvellement associé à la victoire d'Emmanuel Macron ne sera que la victoire d'un homme qui va se servir de ce système à son profit ou si ces structures vont être véritablement dépassées au profit d'un nouveau modèle, le droit électoral

18. *Ibid.*

19. Paul Bacot, « Les partis cartellisés selon Katz et Mair, partitocratie monopoliste d'État ou service public de démocratie ? », *ibid.*, p. 82.

20. Yves Poirmeur, *Les Partis politiques, du XIX^e au XXI^e siècle en France*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2014, p. 150-169.

21. *Le Financement de la vie politique, op. cit.*, p. 84.

français s'ouvrant vers une démocratie plus orientée sur la société civile²². Qu'il soit permis à l'auteur de ces lignes de faire preuve de prudence et de ne pas s'aventurer à faire de pronostic.

22. Romain Rambaud, *Le Droit des campagnes électorales*, Paris, LGDJ, 2016.

R É S U M É

Le fait que le premier projet de loi déposé dans le cadre de la XV^e législature soit le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, qui concerne notamment la question des rapports entre les partis et l'argent, est révélateur du caractère crucial de cette question. L'argent des partis est en principe très réglementé, mais il s'agit aussi d'une des dernières « boîtes noires » du droit de la vie politique. Cependant, l'essentiel est peut-être ailleurs : quel système politique se cache derrière la moralisation ?