

## LES RECETTES DES CANDIDATS

**C'**EST LE CHAPITRE V BIS du Code électoral qui, aujourd'hui, prévoit les modalités suivant lesquelles peuvent être financées les campagnes électorales qu'il s'agisse d'un scrutin uninominal ou d'un scrutin de liste.

Le système de financement actuel présente trois caractéristiques :

1) Il concerne toutes les élections au suffrage universel *direct* qu'elles soient nationales (élections présidentielle, européennes et législatives) ou locales (élections régionales, cantonales ou municipales). Une seule exception subsiste les élections cantonales et municipales dans des ressorts territoriaux où la population est inférieure à 9 000 habitants.

2) Il ouvre aux candidats la possibilité de bénéficier, à côté de financements publics ou provenant des partis politiques, de *financements privés* émanant soit de personnes physiques soit de personnes morales.

3) Enfin, il est *facultatif*. Un candidat (ou une liste) n'est nullement obligé d'y recourir dès lors qu'il accepte de financer sa campagne sur fonds propres.

Dans ce cadre, les recettes des candidats se répartissent en cinq catégories :

- les apports personnels du candidat,
- la collecte de fonds privés,
- les contributions des partis politiques,
- la contre-valeur des « avantages directs ou indirects »,
- les financements publics.

Les modalités encadrant la collecte de ces différentes recettes apparaissent comme très différentes selon leur nature. Ainsi le montant des apports personnels et celui des contributions des partis politiques sont-ils laissés à la libre appréciation respectivement du candidat et du parti. Dans ce dernier cas, la contribution du parti peut d'ailleurs prendre l'aspect d'une subvention ou d'une prise en charge directe des dépenses.

A l'inverse, les trois autres sources de financement sont particulièrement encadrées par les textes.

20 Les dépenses de campagne remboursées par l'État sont énumérées à l'article R. 39 du Code électoral et concernent, pour l'essentiel, le coût du papier, les frais d'impression des bulletins de vote et circulaires et les frais d'affichage, à la condition expresse qu'ils aient été réellement exposés par les candidats. Le remboursement s'effectue alors sur présentation des pièces justificatives et sur la base de tarifs fixés par arrêté préfectoral, ce qui explique qu'ils puissent varier d'un département à l'autre et même, dans certains cas, à l'intérieur du même département, circonscription par circonscription. A cette prise en charge s'ajoute (même si formellement il n'est pas comptabilisé dans les recettes de campagne), dans le cas des élections législatives et de l'élection présidentielle, un remboursement forfaitaire fixé en pourcentage du plafond autorisé pour les dépenses (20 % par exemple pour les élections législatives). De façon générale, ces remboursements par l'État de dépenses électorales sont subordonnés à l'obtention par les candidats d'un pourcentage minimal du total des suffrages exprimés au premier tour (aujourd'hui 5 %).

Innovation principale du dispositif de financement des campagnes électorales issu de la précédente législature, la collecte des dons privés fait, elle, l'objet d'un encadrement rigoureux visant à plafonner ce type de ressources et à s'assurer de leur origine.

Qu'ils proviennent de personnes physiques ou de personnes morales, les dons privés font tout d'abord l'objet d'un plafonnement global, campagne électorale par campagne électorale. Ainsi, à l'occasion d'un même scrutin, même lorsqu'il s'agit d'élections générales se déroulant sur l'ensemble du territoire, la contribution de chaque donateur à un ou plusieurs candidats ne peut excéder 30 000 francs pour les personnes physiques et 500 000 francs pour une personne morale.

A ce plafonnement par contributeur s'ajoutent, dans un souci de transparence d'une part, de préservation de l'indépendance du candidat d'autre part, des garde-fous prévus cette fois-ci au niveau de chacun des

candidats bénéficiaires. Une double limitation encadre les dons en espèces qui sont par ailleurs strictement réservés aux personnes physiques. Ces dons ne peuvent excéder 1 000 francs et leur total maximum a été fixé à 20 % du plafond de dépenses autorisé, dès lors que ce dernier est égal ou supérieur à 100 000 francs, ce qui est généralement le cas. (A titre d'exemple, l'article L. 52-11 du Code électoral a fixé, pour l'élection des députés, le plafond de dépenses à 250 000 francs par candidat, majoré de 1 franc par habitant de la circonscription.) Par ailleurs, la contribution d'une même personne morale au compte de campagne d'un candidat ne peut excéder 10 % du plafond autorisé des dépenses.

Enfin, dans un souci de moralisation de la vie publique, le législateur a entendu écarter de la liste des sources possibles de financements privés un grand nombre de donateurs potentiels, parmi lesquels les personnes morales de droit public, ce qui exclut entre autres les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Sont également interdites les contributions financières des personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes de droit public, celles des casinos, cercles et maisons de jeux, et enfin celles émanant d'États étrangers ou de personnes morales de droit étranger.

21

En ce qui concerne les avantages directs ou indirects dont peuvent bénéficier les candidats pour le financement de leur campagne électorale, leur régime peut se rattacher aux règles encadrant la collecte des dons privés. En effet, l'article L. 52-12 du Code électoral fait obligation aux candidats d'estimer et d'inclure en recettes (et dépenses) la contre-valeur de ces avantages. Or, en cas de sous-évaluation, la différence fait l'objet d'une inscription d'office et, du côté des recettes, est alors assimilée à un don en deniers, ce qui la soumet de fait aux règles de plafonnement et d'origine.

Compte tenu du climat de suspicion qui entourait et continue d'entourer les rapports de l'argent et de la politique, il était logique que le législateur, autorisant le financement privé des campagnes électorales, s'attache à prévoir des dispositions permettant de vérifier le respect d'un dispositif conçu pour assurer la plus grande transparence possible quant au montant et à l'origine de ce type de contributions. Le choix de recourir à la possibilité d'un financement privé entraîne ainsi plusieurs obligations pour les candidats.

Tout d'abord, le recueil de fonds privés suppose d'avoir recours à un mandataire qui peut être soit une personne physique, alors dénommée « mandataire financier », soit une personne morale ayant alors la forme d'une association déclarée selon la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et dénommée « association de financement électorale ». Dans les deux cas, la désignation par le candidat de son mandataire fait l'objet d'une déclaration en préfecture, qui l'officialise.

Personne physique ou personne morale, ce mandataire est l'intermédiaire obligé entre le candidat et tous les tiers qui souhaitent contribuer au financement de sa campagne. A ce titre, il est seul habilité à recueillir les fonds destinés au financement, et sa désignation par le candidat est donc une condition préalable à tout recueil de fonds.

22

A côté de la désignation du mandataire, une deuxième obligation importante encadre la collecte des recettes. Il s'agit du principe de l'unicité du compte qui suppose qu'un compte unique retrace « la totalité des opérations financières » de la campagne électorale. Autrement dit, dès sa désignation, le mandataire doit, pour percevoir des fonds, ouvrir un compte courant, bancaire ou postal, sur lequel il a seul la signature, à l'exclusion de toute procuration, notamment au profit du candidat, et sur lequel il va percevoir toutes les sources de financement de la campagne, y compris les apports personnels du candidat.

Troisième obligation, les recettes de campagne électorale ne peuvent être perçues que pendant une période déterminée et fixée, dans le cas d'élections générales intervenant à échéance normale, à l'année précédant le premier jour du mois de cette élection (pour l'élection présidentielle, prévue en avril 1995, la collecte des fonds a donc pu commencer depuis le 1<sup>er</sup> avril 1994), et, pour des élections partielles ou anticipées, à compter du fait générateur (dissolution, décès, démission...).

Enfin, et bien que ces règles ne concernent pas spécifiquement les recettes, on doit rappeler que le dispositif de financement des campagnes électorales implique la tenue et la présentation (celle-ci obligatoirement par le fait d'un expert-comptable) d'un compte de campagne déposé, sous la responsabilité du candidat, à la préfecture, deux mois après l'élection, puis la vérification de ce compte par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), auto-

rité administrative indépendante instituée par la loi du 15 janvier 1990, et que, à l'occasion de cet examen, la CCFP peut, constatant un manquement aux règles encadrant la perception des recettes (respectivement des dépenses), prononcer le rejet du compte : décision susceptible d'entraîner pour le candidat des sanctions électorales et/ou pénales.

Si le législateur a tenu à encadrer scrupuleusement la collecte des recettes, cette attention particulière est la conséquence logique non seulement de la légalisation des financements privés des campagnes électorales, mais aussi du fait que ceux-ci ont été doublement encouragés.

Tout d'abord, en instituant une présomption de conformité à l'objet social lorsque ces dons émanent de sociétés civiles ou commerciale. En effet, si la loi du 11 mars 1988, premier texte régissant le financement des campagnes électorales, avait implicitement légalisé le recours à des dons émanant de personnes privées, en prévoyant leur plafonnement, elle n'avait pas tiré toutes les conséquences de cette nouvelle possibilité de financement dans le cas des personnes morales. Leurs contributions supposaient en effet d'être conformes à leur objet social. A défaut, les dons des entreprises devenaient constitutifs du délit d'abus de biens sociaux. En disposant dans son article 20 que « sont réputés conformes à l'objet social, sauf disposition contraire des statuts, les dons consentis par une société civile ou commerciale... », la loi du 15 janvier 1990, relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, rendait ainsi véritablement possible le financement des campagnes électorales par les entreprises.

23

En second lieu, les dons privés, qu'ils émanent de personnes physiques ou de personnes morales, ouvrent désormais droit à déduction fiscale au profit du donateur dans les mêmes conditions que les dons consentis à des œuvres ou à des organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue ou des connaissances scientifiques françaises (article 238 *bis* du Code général des impôts). Seuls sont exclus du bénéfice de la déduction fiscale les dons en espèces, donc inférieurs à 1 000 francs.

Les particuliers bénéficient ainsi d'une réduction d'impôt égale à 40 % du montant des dons dans la limite de 1,25 % du revenu imposable. Les entreprises peuvent, elles, déduire leurs dons de leur bénéfice imposable dans la limite de 2 % de leur chiffre d'affaires.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ce système de déduction fiscale, il a ainsi été prévu que chaque donateur (personne physique ou morale) ayant contribué au financement d'une campagne électorale reçoive, s'il souhaite bénéficier des avantages fiscaux prévus, un reçu pour chaque don versé.

24 Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, ce mécanisme entraîne, du point de vue de la transparence, des conséquences différentes selon que le donateur est une personne physique ou une personne morale. Dans le premier cas, et dès lors que le don n'excède pas un montant de 20 000 francs, le reçu délivré par le mandataire du candidat, et ayant préalablement transité par la CCFP pour certification, atteste le montant, la date du versement et l'identité du donateur mais pas celle du mandataire, ce qui assure, vis-à-vis de l'administration, en l'espèce l'administration fiscale, à qui ce reçu sera produit à l'appui de la demande de déduction fiscale, une confidentialité totale quant aux options politiques implicites du donateur.

Pour les personnes morales (ainsi que pour les personnes physiques lorsque leur contribution excède 20 000 francs), les reçus délivrés portent toujours, en sus des mentions précédentes, l'identité du mandataire. Au surplus – et il s'agit là d'une innovation récente introduite par la loi du 29 janvier 1993, votée à l'initiative du gouvernement de Pierre Bérégovoy – la liste exhaustive des personnes morales ayant consenti des dons est publiée au *Journal officiel*, et cette liste comporte le nom du candidat bénéficiaire, le nom de la personne morale et le montant du don. C'est le 12 avril 1994 que cette disposition a reçu sa première application, au demeurant partielle compte tenu de sa date d'entrée en vigueur (1<sup>er</sup> février 1993).

L'économie générale du système de financement des campagnes électorales étant décrite, il convient désormais de s'interroger sur celui-ci au regard des objectifs que s'étaient fixés ses inspirateurs, notamment à l'occasion du vote de la loi du 15 janvier 1990 qui reste la pierre angulaire du dispositif.

Dans le prolongement des lois de 1988, la loi du 15 janvier 1990

poursuivait en fait trois objectifs : mettre fin à une « hypocrisie générale » en permettant, quitte à l'encadrer strictement, le financement des activités politiques par des entreprises ; endiguer la croissance des dépenses électorales en les plafonnant de façon à réduire les besoins de financement des partis et des candidats aux élections ; assurer la transparence des financements.

S'appliquant plus précisément au cas des recettes, cet objectif de transparence visait à permettre d'identifier sans ambiguïté l'origine et le montant des contributions privées, en particulier celles provenant des entreprises ; à s'assurer, *via* la règle du plafonnement, que ces contributions n'aboutissaient pas à créer une sujétion pour le candidat vis-à-vis des donateurs ; et enfin à exclure toute possibilité d'enrichissement personnel des bénéficiaires.

Ce dernier aspect était bien évidemment essentiel pour les auteurs de la loi de janvier 1990, car la discussion et l'adoption de ce texte intervenaient dans un contexte peu serein où des « affaires alimentaient périodiquement la chronique politique française contribuant à nourrir l'antiparlementarisme et à déconsidérer l'engagement politique ». Par ailleurs, dans toutes les décisions du Conseil constitutionnel relatives aux financements politiques, la possibilité que le dispositif retenu puisse, même indirectement, aboutir à un enrichissement personnel des candidats a toujours été explicitement écartée. Dans cette logique, la haute juridiction avait ainsi eu l'occasion de préciser que le remboursement forfaitaire prévu dans le cas des élections législatives, à l'article L. 167 du Code électoral, était subordonné à l'existence d'un apport personnel du candidat pour le financement de sa campagne et ne pouvait corollairement excéder le montant dudit apport.

Cela étant rappelé, force est de constater que le dispositif de financement des campagnes ne présente pas, vis-à-vis du risque d'enrichissement personnel, toutes les garanties possibles, et ce par l'effet combiné du non-plafonnement des recettes collectées par les candidats, d'une part, et du traitement retenu pour les excédents éventuels des comptes des mandataires, d'autre part.

Pour des raisons pratiques et juridiques (nécessité d'apurement définitif du compte avant examen), les textes ont explicitement écarté la possibilité pour le compte d'un mandataire d'être déficitaire : toutes les dépenses doivent ainsi avoir été couvertes par les recettes disponibles, et un découvert qui apparaîtrait après l'élection devrait être comblé par le candidat au moyen d'un apport personnel ou d'un emprunt, ou, le cas échéant, par le parti politique. Ces dispositions peuvent conduire les

candidats à collecter plus de recettes que le montant de dépenses qu'ils estiment nécessaire pour la conduite de leur campagne électorale. Aussi, le législateur a-t-il choisi de ne pas plafonner le montant total des recettes pouvant être collectées à l'occasion d'une campagne électorale, tout en encadrant le traitement des éventuels excédents.

Contrairement aux dépenses de campagne, les recettes, elles, ne font donc l'objet, en l'état, d'aucun plafonnement, et il convient d'apprécier comment s'applique, dans les faits, cette disposition des textes, la logique conduisant à penser que les excédents constatés sur les comptes de campagne seront faibles, puisque leur constitution par les candidats ou leurs mandataires relève normalement d'un comportement prudentiel visant à éviter la constatation, postérieure à l'élection, d'un déficit.

26 L'examen des comptes de campagne publiés par la CCFP à l'occasion des dernières élections législatives fait effectivement apparaître, dans la très grande majorité des cas, un solde faiblement positif ou nul des comptes de campagne. Cela étant, au regard des chiffres publiés par la Commission, on constate également que le total des recettes collectées à l'occasion de la campagne électorale de mars 1993 excède de près de 40 millions de francs le total des dépenses (respectivement 691 et 651 millions de francs). Or cet excédent consolidé est le fait de moins de 3 % des candidats, parmi lesquels certains ont collecté un montant de recettes très nettement supérieur (jusqu'à 2 à 3 fois) au plafond autorisé des dépenses fixé pour ces élections à 500 000 francs (400 000 francs pour les circonscriptions comprenant moins de 80 000 habitants).

Même si en toute rigueur cet « excédent comptable » de 40 millions de francs est forcément supérieur à l'excédent strictement financier figurant sur les comptes des mandataires, puisque les recettes inscrites aux comptes de campagne ne se traduisent pas forcément par des flux financiers (cas des avantages en nature ou des prises en charge directes des dépenses par les partis politiques), il en fournit toutefois une approximation réelle, fût-elle majorée. Il faut donc s'interroger sur ce que deviennent ensuite ces excédents.

Aux termes des articles 52-5 et 52-6 du Code électoral, l'actif net du compte du mandataire (biens mobiliers, immobiliers et liquidités disponibles sur le compte bancaire ou postal) doit faire l'objet d'une dévolution devant intervenir avant la cessation des fonctions du mandataire, c'est-à-dire dans les trois mois suivant le dépôt du compte de campagne.

Les bénéficiaires éventuels de cette dévolution sont précisés par les textes. En effet, elle ne peut intervenir qu'au bénéfice soit d'un parti



politique *via* son association de financement, soit d'un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

A défaut de décision prise et sur demande du préfet du département dans lequel est domicilié le candidat, c'est au procureur de la République qu'il revient de saisir le président du tribunal de grande instance, ce dernier choisissant alors le ou les établissements qui bénéficieront de la dévolution.

En régissant ainsi le mode de dévolution des recettes excédentaires collectées à l'occasion des campagnes électorales, le législateur procédait d'une certaine logique qui consistait à renvoyer dans le circuit des financements politiques (ou à défaut vers des organismes reconnus d'utilité publique) des fonds dont, pour partie, la collecte avait donné lieu à incitation fiscale, ce qui impliquait d'éviter qu'ils soient ultérieurement détournés de leur objet initial.

Mais la possibilité de reversement de ces excédents à une association de financement d'un parti politique paraît receler un risque d'abus dans la mesure où, en application de l'article 4 de la Constitution selon lequel « les partis et groupements politiques [...] se forment et exercent leur activité librement », et en l'absence corollaire de toute définition précise d'un parti politique, la possibilité existe de voir se créer des groupements plus ou moins artificiels. Rien n'empêche en effet un candidat aux élections, ayant collecté pour sa campagne un surplus important de recettes, de le reverser ensuite à l'association de financement d'un groupement politique créé autour de lui et à cette seule fin, ce qui permet aussi de bénéficier des différents avantages du dispositif de financement des partis politiques qui fait, lui, l'objet du titre II de la loi du 15 janvier 1990.

On peut ici noter, à l'appui de cette analyse du risque qui pèse sur l'utilisation ultérieure des fonds collectés à l'occasion des campagnes électorales, l'inflation affectant le nombre de partis politiques déclarés comme tels à la CCFP, ainsi que le nombre induit d'associations de financement de ces partis.

Au 31 décembre 1991, la CCFP avait enregistré l'existence de 49 partis politiques souhaitant pouvoir bénéficier du nouveau régime de financement issu de la loi de janvier 1990 et de 214 associations de financement agréées par elle (l'écart entre ces deux chiffres provient de la possibilité offerte aux partis, par l'article 11 de la loi de 1990, de créer des associations de financement recueillant des fonds non seulement au niveau central mais aussi pour leurs organisations territoriales). Au

mois d'avril 1994, ces chiffres s'établissaient respectivement à 163 pour les partis politiques et à 420 pour les associations de financement.

28 Les risques d'opacité quant à l'utilisation ultérieure des excédents de recettes collectées à l'occasion des campagnes électorales n'ont d'ailleurs pas échappé au législateur qui, par le vote de la loi du 29 janvier 1993, a supprimé une des possibilités qui avait été retenue, dans un premier temps, par la loi du 15 janvier 1990, à savoir la dévolution de l'actif net d'un mandataire à un autre mandataire, car ceci était de nature à permettre « des pratiques contestables de financements croisés entre candidats ». Il est sans doute possible et souhaitable d'aller plus loin, par exemple en plafonnant les recettes des candidats (120, 150 % du plafond des dépenses ?) ou en faisant obligation à ces derniers, lorsqu'ils ont bénéficié de contributions d'un parti politique dont la réalité ne souffre aucun doute, de reverser les éventuels excédents à l'association de financement de ce même parti à l'exclusion de toute autre. Pour finir sur ce point, on notera qu'en ce qui concerne l'élection présidentielle et en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, le solde positif éventuel des comptes des associations électorales et mandataires financiers des candidats est, lui, dévolu à... la Fondation de France, ce qui en l'espèce règle le problème.

Il faut cependant relever que le législateur a davantage fait porter son souci de transparence sur l'origine des fonds plutôt que sur leur destination future dans le cas de recettes excédentaires. S'il a, pour ce faire, procédé en deux étapes (loi de 1990, puis loi de 1993), on doit reconnaître que le système en vigueur repose aujourd'hui, théoriquement, sur la forme la plus achevée de la transparence, c'est-à-dire, comme on l'a vu précédemment, la publicité, du moins lorsque les dons émanent de personnes morales.

Reste que, là encore, il est loin d'être évident que l'objectif ait été atteint dans la mesure où la contribution par des entreprises au financement d'une campagne électorale peut fort bien transiter par un autre guichet que le compte de campagne des candidats. Maintes fois citée, la loi du 15 janvier 1990 n'a en effet pas seulement rendu possible le financement des campagnes électorales par des personnes morales, elle a également permis à ces dernières d'apporter leur contribution financière au fonctionnement courant des partis politiques suivant des modalités analogues, notamment l'existence aux côtés du parti bénéficiaire d'une association de financement, seule habilitée à recevoir ces fonds.

Or, la loi du 29 janvier 1993, dernière touche du dispositif actuel, procédait en fait d'une logique nettement opposée à celle du 15 janvier

1990, puisque à l'origine le projet du gouvernement était d'interdire purement et simplement tout financement politique (campagne électorale et partis) par des entreprises. Ce projet était donc inspiré par ce qu'on peut qualifier, chacun étant libre ou non d'y souscrire, de suspicion affirmée quant aux rapports entre le monde politique et les entreprises. L'objet même de cette loi était sans ambiguïté puisqu'elle était relative à « la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ». De l'intention initiale et radicale des auteurs du projet de loi, seule est restée la disposition prévoyant la publicité, donc la publication, des dons des personnes morales effectués à l'occasion des campagnes électorales avec indication du nom du bénéficiaire, de celui des donateurs et du montant des dons. Certes, l'obligation de publicité s'applique aussi dans le cas des contributions au financement des partis politiques. Mais il est clair que l'existence d'un double guichet est susceptible d'amoindrir la transparence et de contourner l'objectif de la loi de 1993, qui était clairement de placer sous contrôle d'une opinion publique informée (électeurs, observateurs, adversaires, etc.) les liens financiers pouvant exister à l'occasion d'une campagne électorale entre un candidat et les entreprises lui apportant un soutien.

29

Ainsi, dans les comptes de campagne publiés par la CCFP à la suite des dernières élections législatives, s'avère-t-il impossible d'apprécier le montant total (et donc pour partie l'origine) des dons des entreprises consentis aux différents candidats. Seules figurent à la rubrique « Dons de personnes morales » les contributions directement versées aux comptes de campagne des candidats. Si elles ont préalablement transité par une association de financement d'un parti politique, qui les a ensuite reversées au mandataire du candidat, ces contributions sont alors comptabilisées dans la rubrique « Apport parti net » et la liste des donateurs concernés échappe *ipso facto* à une publication permettant un rapprochement immédiat des contributeurs et des bénéficiaires.

Cette source d'opacité dans le financement des campagnes électorales peut, de plus, se complexifier par l'existence, pour un même parti, de plusieurs associations de financement opérant dans des ressorts territoriaux différents (national et départemental par exemple) et permet ainsi de transgresser les règles de plafonnement des dons des personnes morales, dont on a vu qu'elles répondaient au souci de limiter l'éventuelle sujétion d'un candidat à ses bailleurs de fonds privés.

En effet, si la contribution maximale d'une personne morale à la campagne d'un candidat est fixée à 10 % du plafond autorisé pour les

dépenses (soit un total maximum de 50 000 francs pour les dernières élections législatives), les subventions que ce même candidat peut recevoir d'un parti politique ne sont pas, elles, plafonnées. Il est donc aujourd'hui possible à une seule entreprise, sans même s'appesantir sur l'utilisation éventuelle de ses filiales, de financer la plus grande part, voire l'intégralité, de la campagne d'un candidat, à condition que sa contribution transite au préalable par le parti.

30 D'autres défaillances du système pourraient être relevées et l'ont d'ailleurs été par nombre d'observateurs. Ainsi en est-il de l'entrée abusive, à l'occasion des élections législatives, dans le cercle qui pourrait s'avérer de moins en moins restreint, des partis émergeant pour leur fonctionnement courant au financement public. En effet, la moitié des dotations budgétaires prévues à cet effet est réservée aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale et ce, proportionnellement au nombre de suffrages exprimés obtenus au premier tour de scrutin. Il est donc assez facile de concourir au scrutin législatif dans le seul but de bénéficier de cette ressource publique.

Beaucoup de ces imperfections tournent en fait autour de la notion même de parti politique dont chacun s'accorde à penser qu'elle reste à définir, tâche peu aisée au demeurant au regard des dispositions de l'article 4 de la Constitution.

En avril 1994, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait ainsi décidé de créer une mission d'information sur les améliorations pouvant être apportées à la législation sur le financement des campagnes électorales et des activités politiques. Elle se proposait, entre autres objectifs, de doter les partis politiques d'un véritable statut juridique.

D'autres lacunes pourront être comblées grâce au travail et à l'expérience progressivement acquise de la CCFP dont le rôle est ici essentiel. On peut ainsi se féliciter que, dans un arrêt du 26 décembre 1992 « Élections régionales dans le département du Nord », le Conseil d'État ait jugé que la CCFP n'excédait pas la limite de ses pouvoirs en se livrant à des investigations supplémentaires dans le cas d'apports personnels de candidats qui se révéleraient particulièrement importants.

Mais, au-delà de toute analyse critique, il est évident qu'aucun système régissant le financement des campagnes électorales et plus généralement des partis politiques ne saurait s'avérer sans imperfection. Interdire purement et simplement les contributions des entreprises supposerait un accroissement important et sans doute diversifié des financements publics. Encore faut-il convaincre l'opinion publique de sa nécessité et se souvenir que là où cette option a été retenue, par exemple en Espagne, les faits de corruption liés aux rapports entre le monde politique et celui des affaires ne sont pas moins nombreux qu'en France, loin s'en faut. Il est vrai qu'à l'inverse, lors des investigations policières ou judiciaires, la tâche des enquêteurs, notamment en matière de charge de la preuve, s'en trouve facilitée.

Pour sa part, en ouvrant la possibilité de recourir à des dons privés, le dispositif de financement actuel des campagnes électorales institué par la loi du 15 janvier 1990 a le très grand mérite de permettre à tous ceux qui se présentent aux suffrages de leurs concitoyens de mener, pour ce faire, une campagne électorale honnête et transparente tout en disposant du minimum de moyens nécessaire.

31

## R É S U M É

---

*L'intervention de la loi du 15 janvier 1990 a permis aux candidats aux élections de bénéficier désormais de contributions privées pour le financement de leur campagne électorale. Toutefois, le législateur a entendu encadrer strictement cette opportunité afin d'assurer, autant que faire se peut, la transparence des financements.*