



La référence du droit en ligne



L'encadrement du financement de la
campagne présidentielle : objectifs et
difficultés d'application (dissert.)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Le financement de la campagne présidentielle : des exigences de transparence et de limitation adaptées à l’enjeu	4
A – Des exigences de transparence renforcées	4
1 – Les obligations pesant sur les candidats	4
2 – Les organes de contrôle.....	4
B – Un financement doublement limité.....	6
1 – Des dépenses plafonnées	6
2 – Des sources limitées de financement.....	6
II – L’origine et la destination des fonds récoltés : une appréciation complexe.....	7
A – Des questions sur l’origine des fonds.....	7
1 – Des dons en espèce problématiques.....	7
2 – La question du financement via les comités de soutien	7
B – Des questions sur la destination des fonds.....	8
1 – La publication des ouvrages des candidats et la notion de dépense électorale	8
2 – Les frais de déplacement à l’étranger et la notion de dépense électorale	8

Introduction

Il fut une époque où le financement des campagnes électorales, et a fortiori celui de la campagne présidentielle, était relativement libre. Mais, face à différents scandales, le législateur a, à partir des années 1990, et dans un relatif consensus politique, encadré cet aspect essentiel de la course aux suffrages.

L'enjeu est fondamental : il s'agit de garantir une certaine moralité dans la vie politique en interdisant les apports financiers les plus risqués, c'est-à-dire ceux de nature à mettre en cause la nécessaire indépendance des élus. Ainsi, s'explique l'élaboration de tout un corpus de règles qui sont d'autant plus strictes que l'on s'élève dans la hiérarchie politique. Avant de poursuivre, il convient de noter que ce propos ne concerne pas le financement de la campagne officielle (impression des bulletins, campagne audiovisuelle, ...), mais l'ensemble des autres dépenses de campagne relevant de la liberté de choix des candidats (organisation de meetings, impression de tracts ...).

L'on retrouve, s'agissant de l'élection présidentielle, les deux grands traits qui caractérisent le financement de toute élection : un objectif de transparence et des limitations imposées aux candidats s'agissant du montant des dépenses et de l'origine des ressources. L'enjeu fondamental de cette élection impose, cependant, un durcissement des modalités d'application de ces principes, dont le respect est assuré par deux organes : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et le Conseil constitutionnel. Bien que les règles régissant le financement de la campagne présidentielle aient été progressivement précisées, ces institutions sont parfois confrontées à des difficultés. D'une part pour assurer un contrôle effectif de certains types de ressources et, d'autre part, pour apprécier le caractère électoral de certaines dépenses, cette qualification étant nécessaire pour déterminer si les dépenses en cause doivent ou non être soumises au respect des différentes exigences mentionnées plus haut.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'adaptation des exigences de transparence et de limitations à l'enjeu de l'élection présidentielle (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les difficultés d'appréciation se posant pour contrôler l'origine ou l'utilisation faite des fonds récoltés (II).

I – Le financement de la campagne présidentielle : des exigences de transparence et de limitation adaptées à l'enjeu

L'ensemble des campagnes électorales obéissent à des règles strictes en matière de financement. Ces dernières voient, cependant, leur rigidité accrue lorsqu'il s'agit de la campagne présidentielle, qu'il s'agisse de l'objectif de transparence (A) ou des limitations relatives à l'origine ou à l'utilisation des fonds récoltés (B).

A – Des exigences de transparence renforcées

La transparence est une exigence forte en matière électorale. Elle est, en effet, la garantie que les moyens mis en œuvre par les candidats pour requérir les suffrages seront conformes aux textes en vigueur. Cette exigence se traduit par des obligations renforcées pesant sur les candidats (1) et par le contrôle de la CNCCFP ainsi que du Conseil constitutionnel (2).

1 – Les obligations pesant sur les candidats

La transparence dans le financement de la campagne présidentielle suppose que l'origine des fonds et la nature des dépenses soient connues. Ainsi, s'explique que l'ensemble des candidats doivent déposer auprès de la CNCCFP un compte de campagnes retraçant l'ensemble des opérations financières effectuées. Cette obligation est plus stricte, en l'espèce, car elle concerne tous les candidats, alors que, pour les autres élections, les candidats recueillant moins de 1 % des suffrages sont dispensés d'un tel dépôt. Ces comptes doivent être déposés à la commission au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de l'élection. Dans la même ligne d'idée, les candidats se doivent de désigner un mandataire financier chargé d'assurer la centralisation des recettes et des dépenses.

L'autre point permettant d'assurer une certaine transparence, et c'est une différence notable avec d'autres pays occidentaux, est qu'une partie du financement est public. Ici, la transparence est totale de fait puisqu'une partie de l'origine des ressources est connue. Ainsi, les dépenses considérées comme effectivement engagées pour la campagne font l'objet d'un remboursement forfaitaire, sous certaines conditions. Par ailleurs, tous les candidats figurant sur la liste officielle rendue par le Conseil constitutionnel bénéficient d'une avance de 153 000 €.

Pour assurer le respect de cette exigence, deux organes interviennent.

2 – Les organes de contrôle

Jusqu'à la loi organique du 5 Avril 2006, c'était le Conseil constitutionnel, juge de l'élection présidentielle, qui assumait seul en premier et dernier ressort l'examen des comptes de campagnes des candidats. Depuis cette loi, la CNCCFP assure un contrôle de premier ressort, par la suite, un recours peut être effectué devant le Conseil constitutionnel.

Concrètement, ces organes vérifient si le financement de la campagne des candidats s'est bien opéré dans le respect de la loi. Du point de vue du délai, le délai offert à la CNCCFP pour opérer

ce contrôle est de six mois après le dépôt du compte de campagnes, le recours contre les décisions de cette instance étant d'un mois. Surtout, les décisions de ces instances sont publiées dans leur intégralité au Journal officiel, ce qui est de nature à garantir le respect de l'exigence de transparence. Du point de vue des sanctions, ces organes de contrôle peuvent réformer les comptes voire même les rejeter en cas de graves irrégularités. Mais pour éviter de devoir aller aussi loin dans cette dernière hypothèse, le législateur a, depuis 2006, préféré orienter les sanctions applicables vers la modulation du remboursement public des fonds engagés. Surtout, même en cas d'irrégularités graves telles qu'un dépassement du plafond des dépenses ou l'absence de dépôt du compte de campagne, la sanction n'est pas l'inéligibilité ou éventuellement la démission d'office du président élu, mais une absence de remboursement. En effet, si les irrégularités concernaient le président élu, la démission d'office du président placerait la fonction présidentielle dans une instabilité nuisible pour la démocratie, du fait du décalage entre la proclamation des résultats de l'élection et les décisions rendues sur les comptes de campagne.

L'autre exigence concerne la double limitation qui s'impose au financement de la campagne des candidats.

B – Un financement doublement limité

Concrètement, le financement est soumis une double limitation : une limitation des dépenses (1) et une limitation des sources de financement (2).

1 – Des dépenses plafonnées

L'objectif de ce plafonnement des dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle est d'éviter une surenchère financière. Plafonner les dépenses, c'est empêcher la transposition en France d'un système à l'américaine ou les fonds dont disposent les différents candidats sont de nature à avoir un impact décisif sur le choix des électeurs, notamment par le matraquage médiatique via des spots publicitaires diffusés, au prix fort, sur les chaînes de télévision. L'objectif est donc de cantonner dans certaines limites le rôle de l'argent. L'autre argument qui justifie un tel système réside dans le fait qu'une partie des dépenses électorales sont remboursées par l'Etat. Ne pas limiter les dépenses des candidats reviendrait, alors, à faire peser sur ce dernier des impératifs financiers excessifs, notamment dans le contexte budgétaire actuel. Enfin, notons que ne pas plafonner les dépenses risquerait de multiplier d'autant les risques de financement illicites, ce qui arrivait d'ailleurs par le passé.

Concrètement, le décompte des dépenses commencent le premier jour du douzième mois précédant celui de l'élection. Ce sont donc les dépenses engagées postérieurement à cette date qui sont soumises au plafonnement. Ce plafond est fixé par la loi organique du 5 Février 2001 et fait l'objet d'une actualisation régulière par décret. Il varie, par ailleurs, selon que le candidat est ou non présent au second tour : il était respectivement de 21 594 000 € et de 16 166 000 en 2007 €.

L'autre limitation concerne l'interdiction de certaines sources de financement.

2 – Des sources limitées de financement

Toutes les sources de financement de la campagne présidentielle ne sont pas autorisées. Ainsi, les dons financiers ou les concours en nature gratuits effectués par des personnes morales autres que les partis politiques sont interdits. En conséquence, ce type de financement n'est autorisé que s'il émane de partis politiques ou de personnes physiques. Pour autant, les dons opérés par ces personnes sont encadrés. Ainsi, s'agissant des personnes physiques, s'applique un plafond de 4 600 € pour une même élection et pour l'ensemble des candidats à celle-ci. L'autre limite concerne les moyens de paiement : les dons en espèce sont limités à 150 € par personne et leur total dans les dépenses d'un candidat ne peut dépasser 20 % du plafond. Le but est ici d'éviter un financement opaque des campagnes. Les dons opérés par les personnes physique ouvrent, par ailleurs, droit à un avantage fiscal s'élevant à 66 % du montant du don dans certaines limites. Il faut, enfin, noter que les personnes physiques ne peuvent accorder des prêts ou des avances remboursables aux candidats.

On le voit, les dépenses des candidats et les sources de financement auxquelles ces derniers ont recours sont encadrées. Pourtant, des difficultés d'appréciation relatives concernant l'origine et la destination des fonds se posent.

II – L’origine et la destination des fonds récoltés : une appréciation complexe

Deux séries de question se posent sur le financement de la campagne des candidats : les premières concernent l’origine des fonds (A), les secondes leur destination (B).

A – Des questions sur l’origine des fonds

Il faut, au préalable, faire une remarque sur la répartition des différentes sources de financement dans la campagne des candidats. Par ordre d’importance, l’on trouve l’apport personnel du candidat, les contributions des partis politiques, et enfin les dons des personnes physiques. Les autres sources de financement, telles que les concours en nature ou la vente d’objets de propagande, ne représentent qu’un part minime dans le budget des candidats. Pour en revenir au problème qui nous occupe, deux problèmes se posent avec une particulière acuité : celui des dons en espèce (1), et celui des fonds récoltés par les différents comités de soutien des candidats (2).

1 – Des dons en espèce problématiques

Même limités, du point de vue du donateur et de celui du candidat-bénéficiaire, les dons en espèce peuvent atteindre des montants importants. Or, ce sont ces types de dons dont le contrôle est le plus difficile. Certes, les reçus donnés par les partis aux différents donateurs permettent de s’assurer de l’origine du don, du fait des obligations strictes encadrant l’établissement des ces documents. Mais, lorsque les dons proviennent de collectes faites lors des réunions publiques ou de recettes commerciales, telles que la vente de différents objets de propagande à l’effigie des candidats, les possibilités de contrôle sont beaucoup plus complexes. C’est pour cela que le décret du 8 Mars 2001 est venu encadrer ce type de dons, notamment s’agissant de leur délivrance ou des justificatifs à produire lors du dépôt des comptes de campagnes.

Un second problème relatif à l’origine des fonds se posent. Il concerne le financement via des comités de soutien.

2 – La question du financement via les comités de soutien

L’existence des comités de soutien aux candidats constitue, dorénavant, en France, une pratique bien établie. Si le contrôle des fonds apportés par les comités de soutien agissant au niveau national et en liaison étroite avec l’équipe de campagne des candidats ne pose pas de problème, il en va, en revanche, différemment lorsque ces comités ont une implantation locale et une courte durée de vie. Autant de caractéristiques qui font que les activités de ces différents comités peuvent ne pas être repris dans le compte de campagne des candidats, et peuvent donc échapper au contrôle du CNCCFP et du Conseil constitutionnel, et par là au respect du cadre légal. Ce point ne fait toujours pas, malgré les recommandations du Conseil constitutionnel, l’objet d’une réglementation. Mais, dans la pratique, les candidats ne font pas appels à de telles structures ; cela s’explique par la crainte de la mauvaise publicité que pourrait provoquer l’apport, par ces dernières, de fonds dans des conditions illicites.

Des difficultés se rencontrent aussi s’agissant de l’utilisation des fonds ainsi récoltés.

B – Des questions sur la destination des fonds

Il s'agit là de déterminer la finalité de la dépense, ce qui pose la question du contenu à donner à la notion de dépenses électorales. Cette question est primordiale : en effet, définir ce qu'est une dépense électorale permet de déterminer les dépenses à prendre en compte pour apprécier le respect du plafonnement des dépenses, évaluer le montant des frais susceptibles d'un remboursement, et par voie de conséquence de circonscrire les dépenses qui seront soumises à l'exigence de transparence, ce qui signifie, a contrario, que les dépenses non qualifiées d'électorales seront soustraites au respect de cette exigence. Malgré le caractère essentiel de cette question, le Code électoral ne donne aucune définition des dépenses électorales. Seul le Conseil d'Etat esquisse que la dépense électorale est celle dont la finalité est l'obtention des suffrages, ce qui exclue les dépenses simplement occasionnées par la campagne, telles que frais de sondages, les dépenses d'habillement, ... Le faible degré de précision de cette définition, associée aux lacunes du Code électoral, explique que les organes de contrôle des comptes de campagne des candidats rencontrent certaines difficultés dans l'appréciation des dépenses. Deux exemples permettent de le comprendre : d'une part, celui relatif à la prise en compte des dépenses occasionnées par la publication des ouvrages des candidats (1), d'autre part celui des frais des candidats lors de leur déplacement à l'étranger (2).

1 – La publication des ouvrages des candidats et la notion de dépense électorale

Il est de tradition qu'à l'approche de l'élection présidentielle les candidats publient un ouvrage exposant leur vision pour la France ou plus concrètement leur programme. La réglementation ne prend en compte que les ouvrages de nature politique. Mais, il faut ici distinguer selon que l'ouvrage constitue ou non l'exposé du programme du candidat. Dans l'hypothèse où cela n'est pas le cas, ne seront considérés comme des dépenses électorales à faire figurer dans les comptes campagne que les dépenses de promotion. En revanche, dans l'autre hypothèse, il faudra tenir compte, en plus, des coûts d'édition et de commercialisation. Aucun problème ne se pose lorsque l'ouvrage est publié à compte d'auteur, solution recommandée par le Conseil constitutionnel. Mais, il arrive que le livre fasse l'objet d'un contrat avec une maison d'édition. Dans ce cas, ces dépenses électorales ne sont pas remboursables, mais constituent un concours en nature apporté par l'éditeur.

Un second exemple permettra de mesurer la complexité de l'appréciation de la notion de dépenses électorales.

2 – Les frais de déplacement à l'étranger et la notion de dépense électorale

Requérir les suffrages des français pour occuper la magistrature suprême suppose, l'on en a des exemples à chaque élection, d'avoir une stature internationale. Ainsi, s'explique que les candidats n'ayant pas assez occupé des fonctions de premier plan ressentent le besoin de faire différents voyages à l'étranger pour rencontrer les leaders politiques des pays visités. Le but est ici d'acquérir une stature internationale. Un second objectif est d'aller à la rencontre des français expatriés à l'étranger. La question posée est donc de savoir si ces dépenses présentent un caractère électoral.

Ainsi, jusqu'en 2007, le coût des déplacements à l'étranger ne pouvait pas figurer dans les comptes de campagne. Elles n'étaient donc pas remboursables. A partir des élections de 2007, et en se basant sur les modifications introduites par la loi organique de 2005, la CNCCFP a distingué les déplacements effectués avant le début de la campagne officielle et ceux effectués pendant cette dernière. Dans le premier cas, les dépenses peuvent être intégrées aux comptes de campagne. Dans le second, seuls les frais occasionnés lors de visites dans les pays membres de l'Union européenne et des pays signataire de la Convention européenne des droits de l'homme peuvent figurer au compte du candidat. En revanche, dans les pays tiers, les frais de déplacement ne constituent pas des dépenses électorales, avec toutes les conséquences que cette déqualification emporte.

L'ensemble de ces remarques illustre la difficulté de contrôler l'origine et l'utilisation faite des fonds. Des progrès ont été faits depuis le début des années 2000. Mais, du fait de l'apparition de nouveaux outils de communication, les règles mériteront d'être adaptées et précisées. Car si le monde évolue, le but reste toujours le même : garantir une transparence la plus complète possible dans le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle, condition sine qua non de la démocratie.