

PRESENTATION

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

Problème majeur pour une démocratie, la relation entre l'argent et la politique est un sujet - longtemps tabou - qui suscite les passions et les polémiques. La question est ancienne¹, mais elle a pris une ampleur nouvelle à la suite des scandales qui ont secoué la classe politique française à la fin des années quatre-vingts. Prenant conscience du retard de la France en matière de réglementation du financement des activités politiques, le législateur est intervenu à plusieurs reprises en vue d'apporter une réponse juridique à une question rendue urgente par l'accroissement rapide du coût des campagnes électorales.

Le financement de la vie politique illustre bien la relation de "tension mutuelle"² qui unit le droit à la politique. D'un côté, la politique cherche à se justifier par le droit, de l'autre le droit exerce une contrainte sur la vie politique, la première fonction n'étant correctement remplie que si la seconde l'est aussi. Le droit n'a pas seulement pour objet d'interdire les pratiques qu'il dénonce, mais aussi de légitimer celles qu'il autorise. Par delà son usage proprement juridique, le droit intervient aussi dans des stratégies politiques de légitimation.

1. Jeanneney (J.N.), *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX^{ème} siècle*, 2^{ème} édition, Seuil 1984.

2. Batiffol (H.), "Problèmes de frontière : droit et politique", in *Le droit investi par la politique*, *Archives de philosophie du droit*, t. XVI, 1971, p. 2.

En l'occurrence, la stratégie de la classe politique consiste à investir la politique par le droit, le mot "investir" devant être pris ici au double sens de conférer une dignité (investiture) et d'assiéger une place forte (investissement). En investissant, au moyen de ressources juridiques, le champ du financement de la vie politique, les élus annoncent leur intention de l'assainir et de le rendre plus transparent.

Cette stratégie vise ainsi un double objectif : clarifier et moraliser les pratiques de financement de la vie politique. La transparence est une véritable obsession du législateur. Les deux lois adoptées en 1988 portent sur "*la transparence financière de la vie politique*"³. Bien qu'elle soit plus contraignante, la loi du 15 janvier 1990 affiche plus modestement l'ambition de contribuer à "*la clarification du financement des activités politiques*"⁴. Le terme "transparence" réapparaît dans le titre du projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 octobre 1992 ; il est associé cette fois au thème de la "prévention de la corruption"⁵.

La clarification de la vie politique est présentée comme la condition de sa moralisation. La limitation des dépenses électorales et la réglementation du recours au financement privé ont pour objectif d'inciter les candidats à renoncer aux pratiques illégales⁶, de protéger les électeurs contre les excès de la propagande⁷ et d'éviter que les chances de succès des candidats ne soient fonction des sommes engagées⁸.

Mais la réglementation ne s'applique pas seulement au financement des campagnes électorales : elle concerne aussi le financement des partis politiques

3. Loi organique et loi ordinaire du 11 mars 1988, J.O. 12 mars 1988 pp. 3288 et 3290. Sur l'ensemble du dispositif législatif (lois de 1988 et de 1990), voir Doublet (Y.-M.) *Le financement de la vie politique*, PUF 1990 et Masclet (J.-C.), *Les règles du financement de la vie politique, Problèmes politiques et sociaux*, n° 667-668, La Documentation française, 1991.

4. Loi ordinaire du 15 janvier 1990, J.O. 16 janvier 1990 p. 639 ; loi organique du 10 mai 1990, J.O. 11 mai 1990 p. 5615. Sur ces textes, voir Drouot (G.), "Le financement des campagnes électorales et des activités politiques : les nouvelles règles du jeu", ALD 1990, p. 125 ; Aidan (G.), Billaut-Faillant (F.), "Le financement de la vie politique : commentaire des lois de 1990", RFDC n° 3, 1990, p. 501 ; Guénaire (M.), Triet (G.), *La nouvelle communication en période électorale*, GLN Joly éditions, 1992.

5. Projet de loi sur "la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques" déposé à l'Assemblée nationale le 10 septembre 1992 et adopté en première lecture le 16 octobre 1992. Voir *Le Monde* 18-19 octobre 1992 p. 7.

6. Pour un bilan de ces "pratiques occultes", voir Le Garrec (J.), *Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales depuis 1958*, Assemblée nationale, novembre 1991.

7. Selon G. Balandier, "*le mal démocratique, aujourd'hui, c'est l'anesthésie cathodique de la vie politique*", *Le pouvoir sur scènes*, 2^{ème} éd. Balland 1992, p. 166.

8. Sur cette question, voir la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en particulier les décisions du 11 mai 1989, *Bouches-du-Rhône 6^{ème} circonscription* (AJDA 1989 p. 716 note B. Maligner) et du 31 juillet 1991, *Paris 13^{ème} circonscription* (Recueil Dalloz 1992 p. 105 note Y.M. Doublet).

et le contrôle du patrimoine des élus et des membres du gouvernement⁹. La législation française sur la fortune des élus est en grande partie inspirée de la réglementation en vigueur aux Etats-Unis et en Italie.

En ce qui concerne le financement des partis et des campagnes électorales, le législateur avait le choix entre deux solutions principales, l'une d'inspiration allemande¹⁰, l'autre d'inspiration anglaise. La première consiste à intervenir sur les ressources en restreignant - voir en interdisant - le recours au financement privé, en compensation d'un accroissement des aides publiques. La seconde consiste à intervenir sur les dépenses en contrôlant les comptes des partis et des candidats et en plafonnant les frais de campagne.

Plutôt que d'opter pour un de ces deux systèmes, les parlementaires ont préféré les combiner, en espérant ainsi renforcer leur efficacité. Ce dernier objectif se heurte cependant à trois obstacles principaux :

- le respect de l'autonomie et de la liberté des partis politiques,
- l'inventivité des candidats et leur aptitude à contourner la réglementation,
- l'hésitation des magistrats à prononcer des sanctions à l'égard des élus, une application trop rigoureuse de la loi pouvant apparaître comme une ingérence de la justice dans les affaires politiques.

La législation sur le financement des activités politiques pose ainsi le double problème de son impact - tant juridique que politique - et de son effectivité. Comment mesurer les effets d'une telle législation alors que par nature les dépenses électorales et les recettes des partis échappent à toute évaluation scientifique¹¹ ?

Malgré ces difficultés, les trois contributions qui suivent ont pour objet de dresser un bilan du système actuel de contrôle du financement de la vie politique en France.

- Une analyse synthétique de l'ensemble du dispositif juridique français permet d'abord à Y.-M. Doublet d'en montrer les failles et les lacunes, mais aussi d'en souligner les mérites au regard des législations étrangères.

- Danièle Dauvignac détaille ensuite les difficultés d'application de cette législation, qui tiennent notamment à la mise en oeuvre des contrôles juridictionnels. L'étude de la "jurisprudence" et de la "stratégie" de la Commission

9. Voir les lois du 11 mars 1988 précitées ainsi que les deux propositions de loi relatives au patrimoine des parlementaires et des membres du gouvernement adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale le 19 octobre 1992 (*Le Monde* 21 octobre 1992, p. 10).

10. Doublet (Y.-M.) *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, Economica 1991.

11. Doublet (Y.-M.), "Financement, quelle part du droit ?", *Pouvoirs* n° 63, 1992, p. 39.

nationale des comptes de campagne et des financements politiques débouche sur une réflexion plus générale relative à la place qu'occupe cette Commission par rapport au juge électoral et aux partis politiques.

- Didier Maus porte enfin un jugement global sur l'ensemble du dispositif. Il signale à la fois les progrès accomplis depuis 1988, et les limites d'un système né dans un contexte passionnel et difficilement applicable en raison de sa complexité.

Ces différentes contributions présentent l'intérêt d'associer une approche juridique et une démarche politologique, ce qui est particulièrement approprié à un sujet situé à la charnière du droit et de la politique.