

## Financement des partis politiques et des campagnes électorales\*

Merci Monsieur le Président, je vous prie de m'excuser mais comme je ne parle pas l'espagnol, je ferai cette conférence en français en comptant sur la traduction qui en sera faite. Je voudrais d'abord vous dire mes remerciements. Lorsqu'on travaille sur les lois électorales, on est souvent pris entre deux regards un peu critiques, le regard de l'universitaire qui trouve que c'est un sujet de technique qui n'expose pas à de grandes théories et que donc ce n'est pas très noble, et puis le regard des politiques qui trouvent curieux de s'intéresser à cela, quel est l'objectif de ces gens qui critiquent ce qui est fait et qui, s'ils continuent à critiquer, vont finir par nous faire perdre les élections, ce qui serait tout de même très ennuyeux ! On est un peu dans cette position et donc trouver brusquement un pays dans lequel il y a un véritable intérêt pour les lois électorales, dans lequel l'étude de la loi électorale et sa mise en œuvre disposent d'un tribunal, cela donne un peu l'impression d'arriver à la terre promise, alors merci aux organisateurs de cette conférence de m'accueillir dans cette terre promise.

Pour en venir à notre sujet, je dirai que le problème du financement des campagnes et des partis est une des questions les plus actuelles et évidemment les plus intéressantes de la législation électorale. Cette

---

\* Cycle de conférences sur les "Thèmes électoraux d'actualité", 10 juin 1997, organisé par le PNUD, le Tribunal Électoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération et l'Institut Fédéral Électoral.

préoccupation est relativement récente, on a mis finalement pas mal de temps à s'apercevoir que la démocratie avait un coût et qu'il fallait se poser cette question de l'argent, des relations de l'argent et de la politique. Pendant longtemps cette relation est restée dans le non-dit et aussi dans le non-droit. On savait bien qu'il y avait quelque chose, mais il n'était pas de très bon ton d'en parler et finalement le système, l'expression du suffrage reposaient sur une sorte de consensus un peu honteux. Il y avait, c'est le schéma qui prévalait en Europe, il y avait d'un côté les partis de gauche appuyés sur des militants, souvent sur des organisations syndicales, et de l'autre côté, pour remplacer ces forces manquantes, des partis de droite qui s'appuyaient sur l'argent permettant de payer des propagandistes électoraux, donc sur les milieux économiques. Et tout ceci a fonctionné tant bien que mal jusque dans les années 60 où sont apparues dans la vieille Europe ce que l'on a appelé avec un peu d'admiration et d'agacement les -campagnes à l'américaine-, c'est-à-dire tout simplement l'interruption des procédés que nous connaissons sous le nom de procédés de marketing politique. Et, à partir de là, évidemment le coût des campagnes a augmenté de façon exponentielle et pratiquement semblait parti pour ne plus se limiter puisqu'on inventait toujours des procédés de marketing plus sophistiqués les uns que les autres ; cela a eu un certain nombre de conséquences et notamment de nombreux scandales à propos du financement politique qui ont touché plusieurs pays : l'Allemagne, la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et en dehors de l'Europe, un pays comme le Japon, en ont été très souvent le théâtre.

Et donc il a fallu réagir, et c'est ainsi que l'on a vu apparaître au début des années 1970 dans de nombreux pays une législation, il en existait parfois déjà, mais peu observées, je crois que c'était le cas notamment en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Si l'on considère la liste des quinze pays qui forment aujourd'hui l'Union Européenne, je précise que je limiterai surtout mon propos à l'Europe puisque sur l'Amérique du Nord, il a ici d'éminents spécialistes qui en parleront après moi. Si l'on regarde les quinze pays de l'Union Européenne, on s'aperçoit que le mouvement est très général : il commence en 1966 en Suède et au Danemark, en 1967 en Allemagne, en 1969 en Finlande, en 1972 aux Pays-Bas, c'est le moment d'ailleurs où la législation américaine sera considérablement renforcée, en 1974 en Italie, en 1975

en Autriche, et après en Grande-Bretagne, et puis- les dates seraient fastidieuses- au Portugal, en Grèce, en Espagne, en Belgique, et à partir de 1988, il faut bien dire que nous avons été parmi les derniers, en France.

C'est-à-dire qu'aujourd'hui, dans ces quinze pays de l'Union Européenne, si l'on laisse de côté l'Irlande qui vient de voter pourtant et le Luxembourg, et un petit peu la Grande-Bretagne qui n'a que des règles de plafonnement, il y a partout une législation portant sur le financement des activités politiques. Et je crois que cette réalisation montre bien l'importance de la question. C'est loin d'être un gadget comme on l'a cru à un certain moment, c'est vraiment un mouvement qui caractérise l'organisation de la démocratie, la juridicisation de la démocratie pour prendre un terme un peu compliqué, le fait que la vie politique soit de plus en plus encadrée par le droit. Je crois que dans quatre ou cinq siècles, si tout va bien, lorsqu'on écrira une histoire définitive de la démocratie, on notera que ce siècle, le xxème siècle, a été marqué par deux phénomènes majeurs : au début du siècle, la généralisation du suffrage, à la fin du siècle, la mise en place, que nous sommes en train de faire les uns et les autres, de règles pour une compétition démocratique loyale au premier rang desquelles se trouve la question du financement.

Alors évidemment, toutes ces législations sont très différentes les unes des autres, et si l'on prend les détails techniques, on s'aperçoit qu'aucune solution n'est semblable à sa voisine. Mais comme le problème à résoudre est finalement le même, assurer l'égalité des chances et la sincérité du suffrage, les éléments de solution sont souvent assez proches et permettent de dessiner une problématique générale des législations européennes. C'est essentiellement ce que je voudrais exposer ici, en faisant quelques allusions, peu-être plus qu'à d'autres, au cas français, mais je serai prêt tout à l'heure à répondre plus précisément sur ce cas si on le souhaite.

Cette problématique générale, elle repose me semble-t-il, même si ce n'est pas un plan très académique, sur quatre questions principales :

La première question, c'est un peu toujours la même, c'est celle de la légitimité d'une législation. Faut-il légiférer ou laisser l'initiative personnelle, la régulation par le marché, se faire, c'est la première interrogation ; si on répond oui, il faut légiférer, à ce moment-là on

se demande quelles sont les réponses techniques et la première réponse est évidemment l'idée d'agir sur les dépenses : puisque les dépenses électorales deviennent trop lourdes, comment les réduire, autrement dit puisque c'est l'augmentation qui pose le problème, peut-on limiter cette augmentation ? On peut également prendre la question, et c'est une troisième dimension, par l'autre bout. Agir sur la ressource, en acceptant cette augmentation des dépenses comme inéluctable dans les conditions modernes de la compétition politique et dire, eh bien à ce moment-là, il faut fournir la ressource, comment fait-on ? Et tout ceci, les solutions et les réponses sont multiples, débouche sur une question commune, et ce n'est pas le point le plus facile, c'est une obligation de contrôle ; si les règles posées doivent être effectivement respectées, être efficaces, il faut un organisme, un juge, pour les contrôler et il faut éventuellement des sanctions ; c'est la vieille idée des juristes positivistes, je crois qu'elle est vraie, il n'y a pas de règles, il n'y a pas de normes s'il n'y a pas de sanctions.

## I

Je voudrais essayer de reprendre ces différents points en donnant quelques éléments d'illustration, et tout d'abord donc la question de la légitimité. Je crois qu'on peut souligner là trois interrogations. D'abord la première, la plus basique, c'est la question : financement privé ou financement public. On peut encore trouver des vertus, à l'idée traditionnelle selon laquelle un parti, les candidats d'un parti poursuivent des buts qui leurs sont propres, faire triompher leur idéologie, leur programme, faire élire leur représentant, et donc l'Etat garant de l'intérêt général n'intervient pas, seul le privé, les intérêts privés, choisissent de soutenir ces autres intérêts privés que sont ceux des partis politiques. Simplement, il faut voir que si l'on en reste à cette idée, c'est souvent le cas d'ailleurs, on expose les décideurs politiques qui sont résultat, si j'ose dire, d'une élection, à un certain nombre de tentations.

Bien sûr, on peut rêver d'une démocratie idéale dans laquelle les partis seraient financés uniquement par les cotisations de leurs adhérents ou de leurs élus, et donc n'auraient besoin de rien d'autre.

On sait très bien que cette situation n'a jamais existé et probablement n'existera jamais. Ce qui veut dire que les partis dans cette situation sont obligés d'accepter un certain nombre de dons, éventuellement de dons très importants, et si on ne veut pas réglementer, puisque je me suis mis dans cette logique, eh bien, on les accepte. Et le don entraîne, selon les vieilles règles sociologiques, ce qu'on appelle le contre-don, c'est-à-dire que s'il y a un donateur, il s'attend tout de même, bien sûr il a agi par idéologie, par sympathie, etc., mais il s'attend tout de même à un traitement favorable ; si c'est une entreprise, ça peut être dans l'idée de ne pas être forcément écartée de tous les contrats publics, si c'est un individu, ça peut être de bénéficier d'un certain nombre de rétributions, je taquinerais volontiers nos amis américains, mais ils pourraient bien me taquiner aussi, sur les nominations d'ambassadeurs, par exemple. Mais en tout état de cause, même s'il n'y a pas de contredon précis, il y a forcément l'idée élémentaire de ce que l'on pourrait appeler un «accès spécial». Quelqu'un qui a contribué à la victoire du parti mérite, par une simple règle de courtoisie morale, d'être écouté et donc on est déjà sur une pente qui n'amène pas forcément à la corruption, mais amène au moins à ce qu'on appellera pudiquement une inégalité de traitement ou un risque d'inégalité de traitement.

Et donc, cette solution apparemment neutre est évidemment très dangereuse. L'autre idée alors, c'est celle qui s'est développée beaucoup, c'est que finalement l'argent le plus neutre est l'argent public, avec une difficulté, c'est qu'il y a à l'encontre un argument très facile, très démagogique, qui consiste à dire aux *tax-payers*, aux contribuables : finalement vous allez payer pour des partis que vous combattez, donc c'est inadmissible. En réalité, il faut bien voir qu'il ne s'agit pas, lorsqu'il y a de l'argent public pour aider les partis ou les campagnes, d'aider tel ou tel parti, il s'agit d'aider l'ensemble du système, l'ensemble de ce qui va faire l'élection et le processus de décisions et pour employer une terminologie que nous aimons bien en France, je dirai que c'est un peu pour financer le service public électoral : ce ne sont pas les partis en tant que tels, ce sont les partis comme acteurs de ce service public électoral et s'il y a service public, il n'est pas du tout anormal qu'il y ait financement public.

Donc, il y a cette première interrogation qui est le point de départ, car si on répond non au financement public tout le reste

de la conférence n'a plus aucun intérêt n'a plus aucune raison d'être. Alors pour sortir de cette contradiction, il y a une formule assez astucieuse et c'est un second point sur cette question de la légitimité, c'est l'idée de permettre au contribuable de choisir s'il veut participer ou non à ce financement public, et c'est la différence entre des pays qui pratiquent l'idée d'une contribution obligatoire, c'est-à-dire que chaque contribuable participe forcément, automatiquement, lorsqu'il paye ses impôts à ce service public électoral ou l'idée qu'il peut décider et dire s'il accepte ou non qu'une partie de ses impôts soit affectée au financement des campagnes. C'est la formule qui existe aux États-Unis, chaque contribuable indique dans sa déclaration s'il accepte ou non et cette solution a été reprise récemment par la loi italienne du 2 janvier 1997 qui pour le financement des partis demande aux contribuables de décider s'ils acceptent, pour 0,4% de leur impôt, de participer à un fonds de financement des partis.

J'aurais tendance à penser que c'est une formule un petit peu artificielle, un peu superficielle, parce que finalement c'est un peu la caisse de l'État et si certains électeurs ne donnent pas là, ce sont d'autres qui donnent à leur place, mais enfin acceptons de considérer qu'ainsi les apparences sont sauvées. En dehors de ces deux exemples, la tendance est quand même beaucoup plus au financement obligatoire.

Mais que financer, c'est la question autour de ce problème de légitimité, car il y a deux grandes solutions possibles : on peut financer les partis politiques ou financer les campagnes électorales, ce qui n'est pas exactement la même chose, mais on peut très bien hésiter entre l'acte politique qui occasionne le plus de dépenses, c'est-à-dire la campagne électorale, et ne s'occuper que de celle-ci, ou considérer que les partis ont une fonction d'éducation politique permanente dans laquelle la campagne n'est qu'un moment privilégié. C'est un moment privilégié, mais il y a d'autres périodes ce qui amène donc à financer les partis par une dotation annuelle.

Certains États ne s'occupent que des partis, à charge pour eux de financer les campagnes, ainsi les pays nordiques comme la Suède, les Pays-Bas ou la Grèce, d'autres pays ne financent que les campagnes, c'est l'Allemagne, mais en réalité c'est plus dans la théorie que dans la pratique car comme le financement des campagnes se fait par fractions annuelles, cela ressemble beaucoup à un financement régulier des

partis ; ce sont aussi les Etats-Unis pour les élections présidentielles où c'est la campagne qui est prise en compte. Je crois que la tendance actuelle est de plus en plus à sortir de ce dilemme en prenant les deux à la fois, en finançant les partis et les campagnes par deux voies différentes, c'est la solution que l'on trouve aujourd'hui en Espagne, en Italie et en France, à la fois un financement régulier des partis et la prise en charge d'une partie importante des campagnes. L'idée de subvenir à des dépenses entraîne naturellement l'idée qu'il faut freiner ces dépenses, c'est donc le deuxième point, la deuxième série de questions que je voudrais aborder, l'action sur la dépense.

## II

Puisque donc l'État pourvoit, le risque est évidemment que le système se mette à ressembler un peu au tonneau des Danaïdes, puisque l'État met de l'argent, allons-y tranquillement, dépensons de plus en plus, et donc il y a une évidente nécessité à limiter les dépenses, ce qui peut se faire me semble-t-il, par deux bons procédés, soit en interdisant les moyens de propagande trop coûteux, soit en établissant un plafonnement général des dépenses électorales.

Interdire certaines dépenses, les plus coûteuses, c'est s'attaquer évidemment à celles qui font appel à des moyens, à des procédés de type commercial, c'est-à-dire aux moyens de la publicité de marque, et on peut ainsi penser à interdire l'affichage commercial, les grandes affiches de plusieurs mètres carrés de dimension qui sont très coûteuses, ou interdire la publicité par voie de presse, elle aussi très coûteuse dans des médias importants ; c'est ainsi qu'en France une loi de 1990 interdit ces moyens dans les trois mois qui précèdent l'élection, interdire dans les trois mois c'est en réalité interdire à peu près totalement, car trois mois avant l'électeur même le plus averti trouve un peu étrange qu'un candidat vienne afficher pour une élection qui aura lieu bien plus tard. On considère que ceci peut avoir fait disparaître pour une élection comme l'élection présidentielle à peu près entre 30 et 40 % du coût de la campagne électorale.

Mais le débat essentiel, là, c'est évidemment la diffusion de spots de publicité à la télévision. Je veux souligner que c'est interdit à peu près

partout en Europe, sauf je crois en Italie, et qu'en contrepartie l'État fournit sur les chaînes publiques des plages d'expression qui permettent aux partis de s'exprimer avec une clé de répartition des émissions qui se fait selon les cas par égalité, totale ou, modulée, ou bien par un partage à la proportionnelle des voix obtenues aux élections précédentes. Cette interdiction d'accès commercial à la télévision, nous y tenons car nous croyons que sans cela le coût des campagnes exploserait de manière considérable, je crois qu'*a contrario*, mais Madame Elliott en parlera certainement, le coût des spots télévisés est le principal poste de dépenses des campagnes américaines.

Je n'insiste pas davantage car c'est un point tout à fait essentiel mais qui dépasse la question du financement, que celui de l'accès des différents partis aux médias et la manière d'y arriver dans des conditions satisfaisantes : c'est assez facile dans les systèmes où il y a des médias publics, c'est plus difficile avec des médias privés. Je laisse cela de côté mais je signale le problème.

La tendance générale que l'on trouve en fait dans les législations électorales, c'est l'idée du plafonnement des dépenses, c'est-à-dire d'établir un maximum de dépenses possibles pour les candidats. Ce qui amène à deux difficultés : d'abord est-ce que système de plafonnement est obligatoire ou pas ? On peut penser qu'*a priori* la logique, lorsqu'il est institué, c'est qu'il soit obligatoire pour tous les candidats. Dans chaque circonscription, même au niveau de l'État pour les élections nationales, les candidats peuvent dépenser le même montant. Et c'est effectivement la réponse européenne, ce n'est pas la réponse qui existe aux États-Unis où les lois de 1972 et de 1974 qui avaient prévu ce système pour les élections présidentielles ont été partiellement invalidées, Madame Elliot vous en dira plus, par un arrêt de la Cour Suprême, qui a affirmé que si un candidat est financé sur fonds publics, il peut avoir plafonnement, mais que s'il ne demande pas de fonds publics, il n'y a aucune raison de plafonner ses dépenses : s'il a de l'argent, il peut dépenser ce qu'il veut et donc là, on a un plafonnement facultatif. En réalité, je crois que tous les candidats à l'élection présidentielle ont toujours eu recours au système de plafonnement du financement public, sauf Monsieur Perrot en 1992, mais pas en 1996.

Et puis l'autre problème, c'est la question de niveau du plafond. C'est une question très difficile parce que, lorsqu'on a l'esprit de système, on



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

se dit que chaque député, chaque sénateur, a la même fonction, donc il est normal qu'il ne puisse faire que les mêmes dépenses. Oui, mais les conditions de la lutte électorale ne sont pas forcément les mêmes suivant le type de circonscription et donc on peut avoir le sentiment qu'il faut avoir un traitement différent d'une circonscription à l'autre, suivant les caractéristiques de celles-ci, les modalités d'accès, l'étendue, le nombre d'habitants et la législation en tient souvent compte, qui généralement prévoit une somme fixe par circonscription plus une somme par nombre d'habitants. C'est le cas en Grande-Bretagne avec en plus une distinction entre les circonscriptions urbaines et les circonscriptions rurales, où le plafond est un peu plus élevé pour tenir compte des frais de déplacements, ou bien c'est le cas en Espagne, en Italie ou en France où la somme est variable en fonction du nombre d'habitants de la circonscription.

Ce plafond des dépenses est généralement, de l'avis de ceux qui ont mené des campagnes, assez largement étendu, c'est-à-dire qu'il laisse de quoi se faire entendre, du moins dans nos habitudes européennes. Par exemple en France, la moyenne pour une élection législative, pour l'élection de députés, est de l'ordre de 70.000 dollars par circonscription, c'est une somme qui permet de faire campagne, je peux d'ailleurs en parler par expérience, pour avoir fait une campagne législative où j'ai trouvé que l'on pouvait parfaitement rester dans les limites de cette somme. Il est vrai que je n'ai pas été élu, ce qui enlève de la certitude à ma démonstration...

### III

Le troisième élément, c'est la possibilité d'action sur la ressource. Il y a là encore deux possibilités d'action : la ressource privée, c'est-à-dire les dons, et la ressource publique, c'est-à-dire le financement par l'État.

Pour les dons privés, c'est assez complexe mais l'idée principale est certainement qu'il faut les moraliser au maximum pour éviter ces contre-dons que j'évoquais tout à l'heure. On trouve un certain nombre de restrictions qui sont l'interdiction faite de recevoir des dons de certaines catégories de personnes, par exemple, on trouve

très généralement l'interdiction de dons par des personnes étrangères, avec l'idée que cela peut peser sur la décision des futurs élus qui sont les futurs décideurs de l'État, l'interdiction de dons de personnes publiques dans la mesure où elles sont sous la dépendance de l'État, l'interdiction faite parfois même aux entreprises, c'est un débat que nous avons eu en France, qui a été très difficile, qui a d'abord été tranché par la négative, on a permis aux entreprises, et on a fini par interdire, à partir de 1995. C'est aussi je crois le cas aux États-Unis, ce qui aboutit d'ailleurs à la réglementation intéressante des *Political Action Committees*, mais je n'en parlerai pas davantage, ce sera l'un des points abordés par Madame Elliot.

On peut également limiter les dons pour éviter une trop forte obligation de reconnaissance, et donc limiter à un niveau faible, par exemple aux États-Unis 1.000 dollars par candidat et au plus 20.000, je crois pour le Comité National du Parti. En France, nous limitons les dons à l'équivalent de 6.000 dollars pour l'ensemble des candidats, si une personne physique veut décider de soutenir un ou plusieurs candidats. Donc l'idée c'est également d'insister sur les petits dons, de les favoriser, notamment par la solution qui est très souvent mise en avant de la déductibilité fiscale, c'est-à-dire que ces dons peuvent être déduits de la déclaration de revenus, ce qui est intéressant lorsqu'on est dans une tranche d'imposition forte. À ceux qui estiment que le financement privé est très suffisant, on fera remarquer que la déduction fiscale est déjà une aide de l'État, puisque cela représente sinon un financement effectif, du moins un manque à gagner pour l'État et que cela pèse donc déjà sur les finances publiques.

La seconde grande formule qui se développe c'est celle du financement public.

Il peut s'adresser aux partis, aux campagnes ou aux deux. Le problème commun est assez difficile, c'est celui de la clé de répartition. Comment répartit-on les sommes que l'État peut mettre à la disposition des partis ou des candidats ?

Pour les partis, la solution généralement retenue, c'est le résultat de l'élection législative précédente, c'est-à-dire en fonction du nombre de voix, par exemple l'Allemagne prévoit un remboursement aux partis politiques de 5 Deutsch mark, c'est-à-dire environ trois dollars par voix obtenue pour chaque parti. Il peut y avoir aussi une répartition

en fonction des sièges parlementaires, cette formule est maintenant rare, elle est transitoire, par exemple dans le nouveau système italien, ou bien un mélange des deux, une partie calculée sur les voix, une partie sur les sièges, c'est le cas de l'Espagne où la clé de la répartition est un tiers en fonction du nombre de sièges, deux tiers en fonction du nombre de voix, ou le cas français où c'est moitié-moitié.

La prise en compte des sièges est un élément assez intéressant car il montre l'idée sous-jacente d'avantager les partis qui participent effectivement à la fonction de représentation et à la fonction gouvernementale. *A contrario*, dans certains cas, on favorise les partis qui sont dans l'opposition par rapport à ceux qui sont au gouvernement, c'est le cas de nos amis suédois qui ont une conscience civique très développée et qui ont ce système très curieux, qui dans d'autres cultures paraîtrait un peu étrange, qui consiste à financer davantage les partis de l'opposition que les partis du gouvernement pour rétablir une sorte d'égalité.

Tout ceci est techniquement assez complexe et bute souvent sur la question du minimum : faut-il financer un parti dès lors qu'il existe et qu'il a quelques voix ou exiger un minimum ? La tendance est plutôt à un minimum assez faible, 0,5% des voix en Allemagne, 3% en Espagne, mais c'est un des points sur lequel butent souvent les législations, ainsi en France où le minimum de 5% prévu par la loi de 1990 a été annulé par le Conseil constitutionnel, ce qui fait que nous fonctionnons aujourd'hui sans minimum.

Le problème du financement des campagnes est relativement plus simple parce qu'évidemment la première idée qui vient à l'esprit est celle du remboursement. Soit un remboursement en fonction des voix, c'est le cas de l'Allemagne, j'en ai parlé à propos du financement des partis, même s'il s'agit en théorie du remboursement des campagnes mais les deux sont mêlés, ou bien en Italie où on rembourse en fonction du pourcentage obtenu. Une autre solution est le remboursement forfaitaire, c'est la formule que nous avons en France : on rembourse les dépenses à concurrence de la moitié du plafond dès lors que le candidat a atteint ce seuil. Je crois que c'est également la formule qui existe au Canada où ce critère de la moitié du plafond, me semble-t-il, est aussi retenu.

## IV

Tout ceci est assez complexe et c'est ce qui amène à l'obligation de contrôle, et c'est par là que je voudrais terminer. Cette obligation de contrôle, on la trouve à peu près partout pour faire respecter ces règles. Elle comprend généralement plusieurs éléments : la limitation des dépenses ou des ressources entraîne l'obligation pour chaque candidat d'établir un compte de sa campagne, un compte unique, de désigner souvent un mandataire, un agent comme on dit dans la terminologie anglo-saxonne, pour établir ce compte, et ce compte sera transmis à une autorité de contrôle qui vérifiera qu'effectivement les règles relatives aux dépenses et aux recettes sont respectées, avec un pouvoir de sanction si elles sont transgressées.

C'est sur la portée de l'intervention de l'organisme de contrôle que les formules sont différentes : il peut y avoir transmission au juge pénal, je crois que c'est le rôle de *la Federal Election Commission* américaine ou bien au juge de l'élection, c'est ce que fait notre Commission des Comptes de campagne et des Financements Politiques (CCFP) en France qui transmet au juge de l'élection lequel va avoir à se prononcer sur la régularité de l'élection en fonction de cette éventuelle transgression des lois de financement, et à prononcer des sanctions qui peuvent aller assez loin jusqu'à la déchéance de l'élu et à l'interdiction pour cet élu de se représenter à l'élection partielle qui va être nécessaire, puisque le mandat est vacant.

C'est ainsi que pour les dernières élections législatives françaises en 1993, il a eu quatre députés qui ont été démis de leur mandat et qui ont été déclarés inéligibles pour un an du fait d'avoir transgressé les lois de financement. Quatre sur 177 ce n'est pas énorme, c'est quand même un signe assez fort, d'autant qu'il n'y avait eu que deux annulations pour d'autres motifs. On n'aura qu'au début de 1998 les chiffres pour les élections de 1997.

Enfin, et je terminerai vraiment par là, la principale difficulté très mal résolue sur laquelle nous butons un peu partout, tant pour des raisons juridiques que philosophiques, c'est le problème de l'articulation entre candidats et partis, parce que finalement nous continuons dans nos différentes législations électorales à vivre un peu sur la fiction du 19<sup>ème</sup> siècle à savoir que la candidature est un acte individuel qui engage la responsabilité personnelle d'un candidat accessoirement

soutenu par un parti politique. Or, en réalité nous savons très bien que les campagnes électorales d'aujourd'hui ce n'est plus cela. Elles sont prises en charge par les partis qui désignent les candidats, ce qui n'est plus du tout la même chose, mais il y a là une véritable difficulté, voire même une hypocrisie. Ainsi pour la Grande-Bretagne, je parlais du plafonnement mais ce qui est plafonné ce sont les dépenses locales du candidat, les dépenses nationales du parti ne le sont pas. Je crois que c'est le problème des élections présidentielles américaines où, là aussi, le candidat est plafonné mais la dépense du parti, le fameux *soft money* de ces dernières élections, ne l'est pas et cela pose bien des difficultés.

En France, là aussi, si les dons des partis sont retracés dans les comptes des candidats, il y a une zone d'obscurité notamment dans les campagnes présidentielles. Et il est très difficile de résoudre la question, car il est très délicat de légiférer sur les partis, d'autant plus, mais c'est un autre sujet, comme c'est une de mes manies personnelles je n'y insisterai pas, d'autant plus donc que les partis sont souvent juridiquement très mal définis. En dehors de l'Allemagne qui connaît depuis 1967 la fameuse, la célèbre, à juste titre, Parteiengesetz, qui dit ce qu'est un parti politique, qui a organisé un statut des partis politiques, nous le savons assez mal. On hésite beaucoup à légiférer parce que les partis sont le vecteur, le cœur de la démocratie, que les lois sont faites par les représentants des partis et les partis légiférant sur les autres partis, c'est tout de même assez délicat. C'est une des difficultés, une des lacunes que nous retrouvons souvent et qui interdit dans plusieurs pays, en France notamment, d'avoir une législation véritablement complète et parfaitement rationnelle sur le financement politique.

Je conclurai par là, craignant d'avoir été un peu long, je conclurai en disant simplement que ces lois de financement sont nécessairement imparfaites, qu'elles sont en perpétuelle évolution, et il est très frappant de voir comment dans tous nos pays la loi évolue très rapidement, souvent d'ailleurs en raison d'un «dialogue» entre la Cour constitutionnelle et le pouvoir législatif, parce qu'elles encadrent une pratique qui elle-même évolue très vite. Toutes imparfaites qu'elles soient, elles représentent ou ont représenté un progrès important pour la démocratie et je crois que l'intérêt que nous leur portons aujourd'hui en témoigne.

Merci.