

Le financement des campagnes électorales : genèse et pratiques dans l'Europe communautaire

Olivier Ihl,
professeur de Science Politique à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble,
Directeur de l'UMR Pacte/Cerat (CNRS)

(ce document est une version provisoire : à ne pas citer)

Le modèle de financement qui s'élabore dans le cadre de l'Union Européenne se distingue très nettement de celui qui a cours aux Etats-Unis. Alors qu'outre-atlantique, on a affaire à un processus ploutocratique basé sur d'importantes donations privées et une compétition intensément monétarisée, l'Europe communautaire privilégie un processus partitocratique : basé sur des subventions publiques et un contrôle parlementaire. Ce modèle peine toutefois à se structurer du fait de l'absence de véritables partis européens et d'un financement des campagnes électorales resté à la charge des Etats membres. Pourtant une enveloppe budgétaire d'une dizaine de millions d'Euros par an vient d'être créée, gérée par le Parlement européen et surtout une codification des circuits de financement a été amorcée. Des fonds et des règles qui laissent clairement entrevoir les contours de ce que pourrait être demain (si l'on reprend l'expression de Max Weber) «la direction matérielle des activités partisanes » dans les scrutins européens.

Le financement en Europe

Mais d'abord, qu'en est-il de ce financement sur le Vieux Continent ? Le financement des campagnes européennes a été exclu du processus communautaire de soutien aux partis tel que l'ont défini le Parlement et le Conseil en juin 2003. Ce financement est et reste du ressort des Etats membres. Si les parlementaires se sont refusé à inscrire explicitement cette interdiction dans leur résolution, toutes les discussions ouvertes depuis le début des années 1990 en avaient entériné le principe : les frais de campagne doivent être gérés dans le seul cadre de la législation nationale. Ce qui oblige à s'interroger sur les caractéristiques de ces instruments de régulation. Au-delà des spécificités institutionnelles, plusieurs traits s'en dégagent, traits qui tranchent avec les réquisits pesant, par exemple, sur la campagne électorale aux Etats-Unis.

Première caractéristique : l'existence d'un plafond de dépenses. Alors que depuis 1976, la Cour Suprême outre-atlantique a assimilé les contributions personnelles (*assessments*) à la liberté d'expression défendue par le 1^{er} article et refusé de les limiter, plusieurs pays en Europe ont retenu l'idée d'un seuil maximal de dépenses : en Espagne, ce plafond est calculé en multipliant par 47 pesetas (€0,28) le nombre d'habitants correspondant à la population légale des circonscriptions électorales dans lesquelles chaque parti, fédération, coalition ou groupement présente sa liste de candidats ; en Grèce, une loi de 1996 établit que le total du financement régulier des partis ne devra pas dépasser 1,2 ‰ des recettes ordinaires du budget d'État ; en France, le plafond des dépenses électorales pour les présidentielles est de €14,8 millions

pour chacun des candidats présent au premier tour et de €19,7 millions pour chacun des candidats présents au second tour, depuis la loi organique 2001-100 du 5 février 2001. L'idée de seuil légal est destinée à empêcher l'emballlement de la concurrence financière. Parfois même le souci de réduire les coûts électoraux va plus loin : une loi en Espagne a fixé les limites de dépenses pouvant être effectuées par les formations politiques en matière de communication (coût des affiches et des panneaux d'affichages ne pouvant dépasser 25% du plafond légal maximum des dépenses ; frais de publicité dans la presse périodique et à la radio privée ne pouvant être supérieurs à 20% du plafond desdites dépenses, impossibilité de souscrire des engagements contractuels à des fins publicitaires sur les radios et à la télévision publiques ainsi que sur les chaînes privées.). En ce qui concerne les élections européennes l'État prend en charge les dépenses occasionnées au titre des activités électorales mais seulement à concurrence de €18 030,36 (3 millions PTS) par siège obtenu et de €0,60 (100 PTS) par voix obtenue. En Autriche, la Loi sur les partis qui exclut les dépenses « d'ordre administratif » a fixé le montant total annuel de la dotation publique à €14,4 millions (auxquels s'ajoutent pour 2004 10,3 millions pour les élections européennes). En Italie, l'État attribue au financement des partis la somme d'1 € pour chaque citoyen inscrit sur les listes électorales pour la Chambre des Députés; pour les élections au Parlement européen cette somme est augmentée à 1,76 € : les fonds étant répartis sur la base des suffrages obtenus, entre les partis et les mouvements ayant obtenu aux élections plus d'1% des suffrages valides.

Second trait : l'importance du financement public. En Allemagne, qui combine le système canadien d'incitations fiscales, celui états-unien de fonds appariés (matching funds) et la tradition de l'Europe continentale du remboursement forfaitaire, le total ne peut dépasser 245 millions en 1998 (dont 40 % distribués en fonction du nombre de voix reçues et selon un régime dégressif au delà de 5 millions de votes), le reste étant des fonds publics gagés sur l'importance des donations individuelles et cotisations de membres récoltées. Depuis 1959, date de son apparition en Europe occidentale, ce système de financement public n'a cessé de s'étendre : avec la Suède en 1965, l'Italie depuis 1974, l'Espagne depuis 1978 ou la France en 1988. Aujourd'hui presque tous les pays utilisent ce système en s'appuyant sur les critères du nombre de voix ou de sièges obtenus. A l'intérieur de ce cadre général persistent toutefois des différences importantes. Ici prévaut le principe d'une base égale pour chaque parti (Pays Bas) là le souci de financer les organisations subnationales (Suède), ailleurs le financement intègre les organisations para partisanes (Suède, Espagne), s'adresse aux candidats (France, Italie) ou englobent les médias des partis (Suède, Italie) voire les fondations affiliées (Allemagne). Le mot de « financement public » peut donc recouvrir des réalités contrastées : depuis de simples subsides (Suède) à un système complexe d'incitations fiscales (Allemagne). En Italie, depuis 1993, les fonds publics sont réservés aux campagnes électorales mais ils s'accompagnent d'aides spécifiques pour les radios et la presse possédées par les partis. De plus, chaque italien peut choisir d'affecter jusqu'à 4 % de ses impôts sur le revenu au système politique : une manne qui sera redistribuée aux partis en proportion du nombre de sièges obtenu. A signaler toutefois, une exception à ce financement public : le Royaume-Uni privé de tout système de financement direct des partis politiques. Certes, on pourrait discuter de l'aide financière limitée qui est prévue pour les partis représentant l'opposition au Parlement. Ce système (appelé "*Short money*" pour la Chambre des Communes) a été instauré par le Parlement le 20 mars 1975 et amendé depuis à plusieurs reprises. En novembre 1996 un autre schéma de financement a été introduit (appelé "*Cranborne money*") pour la Chambre des Lords. Reste qu'il est difficile d'y percevoir le même projet qu'en Europe continentale de préserver un pluralisme partisan.

Troisième trait : prévenir l'instrumentalisation des campagnes par les groupements économiques les plus puissants ou les figures de ploutocrates. Pour réduire le rôle de ce que les analystes appellent le « big money » dans le financement politique, les donations d'entreprises (*corporate donations*) ont été interdites (en France), limitées (en Espagne) ou publicisées (en Allemagne, Italie ou Pays-Bas). En Suède, ce sont les partis qui, d'eux-mêmes, ont décidé de ne plus accepter ces contributions au nom de la lutte contre la corruption. Mais ces mesures qui s'énoncent comme des stratégies

de « défense de la démocratie » n'empêchent nullement de telles transactions de s'opérer. Tout observateur sérieux peut se rendre compte que les dépenses électorales dépassent largement dans plusieurs pays les recettes déclarées : signe que des voies clandestines existent pour trouver des fonds complémentaires, des voies qui peuvent aller jusqu'aux pots de vin, commissions occultes, marchés truqués et autres systèmes des bureaux d'étude.

Quatrième caractéristique : alors que de plus en plus aux Etats-Unis, la règle de l'autofinancement se développe, au côté de puissants réseaux de souscriptions individuelles, les partis du sud de l'Europe peinent à mobiliser les revenus de leurs adhérents et ceux des petits donateurs. En Espagne où les partis représentent moins de 2 % des votants, seuls 3 à 5 % des revenus proviennent de ces catégories. Même chose en France : avec 1,6 de l'électorat, les partis ne puisent qu'entre 4 et 6 % de leurs subsides de donations et cotisations individuelles. En Suède, le « membership » partisan atteint près de 20 % de l'électorat : d'où des revenus de ce type plus conséquents, même si la désaffiliation des Trade Unions du parti social-démocrate a récemment fragilisé ce mode de financement. Parmi les exceptions, il faut signaler toutefois le cas de l'Allemagne où cotisations des membres et petites donations forment 85 à 90 % des fonds privés collectés. Ou celui des Pays-Bas où les cotisations des adhérents demeurent la ressource principale (entre 30 et 60 % du total en 1995).

Ces quelques caractéristiques le font comprendre : le financement des campagnes se distingue sensiblement en Europe de ce que l'on connaît aux Etats-Unis. Il est évidemment difficile d'isoler les répercussions de ces modèles sur les formes prises par la compétition de part et d'autre de l'Atlantique. Par exemple sur le taux de monopolisation des charges électives (très élevé aux Etats-Unis où près de 9 Congressmen sur 10 sont réélus lors de chaque scrutin). Ou, autre exemple, sur l'intensité de la compétition électorale, c'est-à-dire les mécanismes qui règlent la concurrence entre les candidatures (coût d'entrée, dyssymétrie des ressources, origine sociale des candidats). Il semble toutefois que la réglementation chère à la plupart des pays européens vise à préserver une concurrence relativement ouverte. Le financement public a pour fonction d'égaliser, au moins tendanciellement, les ressources requises par la victoire électorale. Et par là d'éviter un fonctionnement trop monopolistique. C'est après tout ce qu'évoque la notion même de professionnalisation dans le schéma wébérien : la clôture progressive d'un espace de transaction et de confrontation par l'exclusion des outsiders qui prétendaient l'investir. Plafond de dépenses, remboursement forfaitaire, rôle de l'Etat, limitation des versements ploutocratiques : c'est le volet public de la professionnalisation qui a, sans conteste, été privilégié en Europe. Non sans risques : exemptés de mobiliser des adhérents pour se financer, coupés des échanges réguliers avec le monde associatif, syndical ou économique, les partis peuvent se pétrifier, voire se fonctionnariser. D'où l'importance de bien comprendre l'origine de ce modèle, à savoir le système allemand de financement dont le rôle structurant en Europe vaut qu'on s'y arrête.

En Allemagne, le financement public existe depuis 1959. Il a été complété par deux décisions importantes : la Loi sur les partis du 24 juillet 1967 (*Parteiengesetz*), organisant un remboursement forfaitaire par électeur des partis ayant présenté des candidats aux élections fédérales ou régionales (à partir de 1979 les élections européennes ont été incluses) ; l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) du 9 avril 1992 mettant sur pied au niveau de la fédération comme des *Länder* un financement annuel global avant qu'une série de mesures ne la complète en juin 2002. Désormais, le financement direct des partis est autorisé à la condition que le total des aides publiques n'excède pas 50% de leurs recettes totales. Dans ce modèle, ce sont les résultats obtenus aux dernières élections européennes, nationales et régionales ainsi que le montant de dotations en provenance de personnes physiques (cotisations des membres ou titulaires de mandats, dons) qui conditionnent le niveau des aides accordées. Peuvent ainsi solliciter des fonds publics les partis dont les listes recueillent au moins 0,5 % du total des suffrages valablement exprimés aux dernières élections européennes ou nationales (*Bundestag*), ou au moins 1 % lors des dernières élections régionales (*Landtag*). Un parti qui n'aurait pas été autorisé à présenter une liste peut toutefois bénéficier de fonds publics s'il réunit 10 % des premières voix valablement exprimées dans une circonscription au niveau fédéral ou régional.

Une règle de quorum qui pourrait être relevé à 5 %, sauf dans le cas où le parti a réalisé 1 % lors des trois dernières élections au *Landtag* si le tribunal constitutionnel l'entérine. En attendant, un double mécanisme l'organise : chaque voix donne droit à 0,85 € jusqu'à concurrence de 4 millions de voix, et à 0,70 € au-delà ("part en suffrages") ; s'agissant des dons attribués aux partis par des personnes physiques jusqu'à concurrence de €3 300 par personne et par an, il est prévu d'octroyer à chaque parti €0,38 par € reçu ("part en dotations"). Les dons de personnes physiques dépassant le montant de €3 300 sont licites, de même les dons de personnes morales, mais n'entrent pas dans le calcul de la part en dotations et ne sont retenus que pour déterminer le plafond relatif.

Ce qui est frappant, c'est donc la technique d'intéressement retenue. En France, la Loi du 6 juin 2000 s'en revendique pour demander aux partis politiques de présenter aux élections presque autant d'hommes que de femmes (un écart de 2% est toléré). Sinon, l'aide publique de l'État sera diminuée d'un pourcentage variant avec l'ampleur de l'écart constaté entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes qu'ils présentent. Autre trait : dans un tel système, aucun parti ne reçoit de fonds publics sans se soumettre à des contreparties, sans non plus se soumettre un contrôle assez strict. Plus qu'un système de subsides publics, c'est donc un système d'incitation publique qui est mis en œuvre. Ce n'est pas un hasard si l'Union s'en est inspiré pour définir le statut des grandes fédérations européennes comme le PPE ou le PSE : né dans un contexte fédéral, tourné vers « l'Etat de droit » et la « défense de la démocratie pluraliste », ce schéma de financement consacre un modèle d'élections centrées non plus sur les candidats mais sur des partis définis comme des « associations de citoyens ».

L'Europe des comptes

Parmi les mesures qui font parler d'un *contrôle* du financement des campagnes électorales, la tenue de comptes spécifiques est sans doute l'une des plus importantes. L'une aussi des plus opaques. Non seulement parce que les règles d'écriture de ces inventaires si méconnus sont largement instrumentalisées au sein des états-majors mais parce que leur technicité ostentatoire dissuade trop souvent d'y glisser le regard. On y découvrirait pourtant un autre visage des partis. Charges d'emprunt, biens immobiliers, transfert vers les branches régionales et locales, origines des dons, souscriptions et autres cotisations, locations de salles, paiement de permanents, tirage d'affiches, crédits, investissements : dans ces lignes budgétaires, se dévoile un mode d'organisation, celui d'une entreprise de type économique spécialisée dans le démarchage électoral. Max Weber a raison : le parti moderne est le pendant en politique de l'entreprise capitaliste. D'ailleurs, on se flatte parfois d'y inscrire « un système transparent de gestion économique » (art. 16 de la loi de 1996 en Grèce). Ce qui devra être mentionnée dans la partie "Produits" ? Les aides de l'État, les cotisations annuelles des membres, les contributions spéciales, celles des parlementaires mais aussi les donations des supporters, les bénéfices dérivés des entreprises commerciales, les produits financiers, les emprunts, les « cadeaux » et produits de la mobilisation des fonds. Tandis que dans la section "Charges", il sera fait état des locations, charges de personnel, actions publicitaires, dépenses électorales. Produits, charges, bénéfices : tout s'objective sur le plan comptable, à la manière d'une firme tournée vers la conquête des suffrages et la gestion des mandats.

Depuis quelques années l'emploi de tels relevés s'est généralisé. Le financement public des partis a imposé presque partout la tenue de comptes annuels d'activité. En Belgique, les partis bénéficiant de la dotation parlementaire doivent les soumettre à l'approbation d'une *Commission de contrôle des dépenses électorales et de la compatibilité des partis politiques* qui peut s'appuyer sur l'expertise de la Cour des comptes pour en vérifier l'exactitude ou l'exhaustivité. Même schéma en France pour les élections législatives avec une « autorité administrative indépendante » : la Commission Nationale des Comptes de campagne et des financements politiques (CCFP). Composée de 9 membres nommés pour 5 ans, celle-ci regroupe des magistrats venus de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation et du Conseil d'État mais qui

restent privés de tout droit d'investigation, leur tâche étant surtout de publier ces comptes sous une forme simplifiée et de présenter un rapport d'activité tous les deux ans. Ailleurs, (Allemagne, Italie) c'est une commission parlementaire, composée de députés appartenant aux différentes familles politiques et présidée par le Président de la Chambre, qui procédera à l'audit, pour s'assurer que les comptes sont conformes à la loi. Ou encore, dernière possibilité, une juridiction spécialisée, comme le Tribunal de Cuentas en Espagne ou la Cour constitutionnelle au Portugal.

La crainte des sanctions liées à cette mise en forme publique ne doit pas être exagérée pour autant. Les contentieux sont rares et les peines limitées (en dehors de quelques pays qui font exception) à de modestes amendes. Le risque tient surtout à la perte des subventions. La production de ces états financiers conditionne la continuité des subsides publiques. Leur défaut d'approbation par la Commission de contrôle, en Belgique, ou le défaut de dépôt ou le dépôt tardif entraînerait, par exemple, la perte de la dotation octroyée et cela pendant toute la période qui suit (période qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois). Les sanctions liées à la violation des obligations prévues par la loi en contrepartie de ces financements sont, elles, beaucoup plus lourdes. En Allemagne, un parti qui ne déposerait pas son rapport comptable en temps voulu se verrait définitivement privé de sa part en « dotations ». S'il n'a pas remis son rapport comptable au 31 décembre de l'année faisant suite à l'exercice en question, il sera en outre définitivement déchu de sa part en « suffrages ». Au Portugal, les partis politiques sont passibles pour ces mêmes faits d'une amende minimale de 10 salaires minimums mensuels nationaux et maximale de 400 salaires minimums mensuels nationaux. Mais la véritable menace reste encore la publicité qui peut être faite de certains mouvements de fonds. Equipes en concurrence, que ce soit sur le plan interne (les courants) ou externe (le système partisan), les états-majors de partis répugnent à rendre compte de la provenance et de l'affectation de leurs ressources ou de leurs biens. C'est pourtant ce qu'il leur est demandé de faire. Au Portugal, les extraits bancaires relatifs aux mouvements de comptes, les relevés de carte de crédit, les recettes provenant de la collecte de fonds sont annexées à la comptabilité des partis. En Grèce, chaque parti est obligé de publier ses comptes dans deux journaux d'Athènes dans les deux premiers mois de chaque année. Et un double des comptes financiers, avec les copies de deux journaux dans lesquels ils ont été publiés, doit être envoyée à une commission de contrôle parlementaire puis au Ministre de l'intérieur. En Italie, les transactions financières annuelles doivent faire l'objet d'un rapport et les comptes publiés dans la *Gazzetta Ufficiale* mais sans que soit requise la publication de la liste des donateurs qui peuvent rester anonymes. En Allemagne, le rapport comptable doit être vérifié par un service indépendant (commissaire aux comptes, cabinet d'audit, ou, à titre exceptionnel, un expert-comptable). Dûment visé, il est remis au président du *Bundestag* qui le publie dans le *Bundestags-Drucksache*. D'où la nécessité de savoir mettre en scène les informations sensibles. De savoir, en d'autres termes, jouer avec les règles tout en paraissant rester dans les règles. Un art érigé au rang de science lorsque les obligations de publicité se multiplient comme outre-rhin. Montrer est alors aussi sophistiqué que dissimuler et, en tout cas, toujours une activité à risque : falsifier la provenance ou l'affectation des ressources, faire en sorte que soient travesties les indications relatives aux recettes ou au patrimoine du parti, omettre de remettre un don dans les meilleurs délais : ce sont désormais des faits punissables d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 3 ans. Dans ce pays où les obligations liées au financement public sont parmi les plus denses qui soient, l'établissement d'une liste exhaustive des dons et des cotisations de titulaires de mandat excédant €10 000 par an n'a, par exemple, jamais cessé d'être une source d'embarras. Secrètes ou interdites ailleurs, ces transactions de « big donors » sont ici publiques : avec le nom, l'adresse des donateurs et le montant total des dons. Une obligation sanctionnée : s'il s'avérait impossible d'identifier le donateur ou si des dons se révélaient avoir été octroyés dans l'attente ou en contrepartie d'une « faveur », le parti se verrait réclamer le triple de la somme irrégulièrement obtenue. Une disposition encore singulière en Europe mais révélatrice de ce qui recouvre le modèle partitocratique de financement : pour autonomiser les activités politiques, au moins relativement, des échanges économiques, une grande

suspicion entoure les dons en provenance des grands groupes industriels (*corporate money*). Conduite contre la menace des dérives ploutocratiques, l'étatisation du financement des partis en Europe aura donc renforcé leur professionnalisation. Elle les aura notamment poussé à se doter d'organes de surveillance et de contrôle interne. En un mot, à étoffer leurs équipes de comptables, de juristes, véritables professionnels du *management* des comptes, ceux d'une compétition électorale devenue désormais autant un combat financier qu'un affrontement politique.

Le financement de l'Europe

Pour le Conseil et le Parlement, l'octroi de crédits communautaires est justifié par les fonctions que remplissent les partis en faveur de la construction européenne, en particulier dans « l'éducation » des opinions publiques. Depuis l'article 191 TCE (« Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'Article 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen et notamment les règles relatives à leur financement »), l'Union européenne n'a eu de cesse d'associer la reconnaissance des « partis politiques européens » à l'idée d'en financer les activités. Mais, de nombreux blocages politiques et juridiques sont apparus. Ce n'est donc que depuis le début des années 2000 qu'un cadre d'action a pu émerger. En février 2001, une première proposition de règlement énonçait quelques lignes directrices. D'abord, éviter tout transfert de ces financements vers les activités nationales des partis qui composent les grandes fédérations européennes comme le PPE ou le PSE (principe de subsidiarité). Ensuite, clarifier les rapports de ces fédérations avec les groupes politiques au Parlement Européen : il s'agissait d'échapper au financement direct des campagnes électorales européennes qui sont et restent du ressort des Etats membres. Enfin, réserver le bénéfice du financement aux structures représentées par des élus européens, régionaux ou nationaux dans au moins cinq des États membres ou ayant réuni dans cinq des États membres de la Communauté au moins 5 % des votes aux dernières élections européennes : une manière d'éviter l'éclatement du système des partis ou les détournements purement lucratifs. Sur le terrain de la « transparence financière », la Commission dessinait également, même si c'est à grands traits, un format de gestion : au moins 25 % du budget d'un parti doit être autonome (dons, cotisations des membres) ; quant aux subventions communautaires, 15 % sont répartis en parts égales entre tous les partis, 85 % proportionnellement au nombre d'élus des « partis européens » représentés au Parlement. Ces partis devraient rendre publics leurs comptes et leurs sources de financement, y compris les dons de toute source, à la Cour des comptes de l'Union. Tout un ensemble de procédures de contrôle est mis sur pied à cet effet : rapports de comptabilité et de vérification des comptes, audit externe et indépendant, comité indépendant chargé de traiter les contestations... Reste à savoir ce que l'on appelle ici "parti européen". Il est défini assez largement : toute structure de mobilisation qui élisant par voie électorale ses dirigeants fait sien le respect des droits fondamentaux et de l'État de droit fixés dans le traité et la Charte des droits fondamentaux, toute structure aussi qui traitant de thèmes européens, qu'elle soit ou non favorable à l'intégration européenne, aura obtenu suffisamment de voix et accepté de former un groupe au Parlement européen.

Soumise au Parlement, cette codification du statut et du financement des partis fut adoptée le 17 mai 2001 en première lecture par 349 voix pour, 80 voix contre et 17 abstentions (JO C034E du 7 février 2002, p. 253 et 341) Au passage, notons qu'une vingtaine d'amendements ont été adoptés qui venaient renforcer les mécanismes de contrôle et notamment empêcher les entreprises du secteur public et les entreprises détenues ou contrôlées majoritairement par l'État d'être autorisées à faire des dons ou à être membres d'un « parti politique européen ». Si la plupart furent acceptés par la Commission, ce dernier point suscita son opposition. L'idée d'un statut des partis politiques provoqua également de fortes divisions au sein du Conseil. Les présidences espagnole et danoise de 2002 y étaient résolument hostiles. Mais l'entrée en vigueur du Traité de Nice le 1 février 2003, a permis de relancer cette dynamique : à l'occasion d'un nouveau Conseil

européen, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé l'idée d'amender l'article 191, en suivant l'orientation donnée par le Parlement et la Commission. Le Conseil pourrait désormais prendre sa décision à la majorité qualifiée. Quant à la procédure législative, elle serait maintenant celle de la codécision.

D'où une seconde proposition formulée le 19 février 2003 et qui, elle, va concrétiser l'existence de ce modèle partitocratique de financement. D'abord, en entérinant une définition plus volontaire du "parti européen" : "un parti politique ou une alliance de partis politiques ayant un statut enregistré auprès du Parlement européen conformément aux conditions et aux procédures définies dans le présent règlement". « Association de citoyens », le parti poursuit donc des « objectifs politiques et est reconnu par l'ordre juridique d'au moins un État membre », tandis qu'une "alliance de partis" est une forme de coopération structurée qui peut s'établir entre au moins deux partis politiques. Pour obtenir leur statut auprès du Parlement européen, le « parti » ou l'« alliance » doivent remplir certaines conditions : être présents dans au moins trois États membre, avoir participé aux élections ou en avoir exprimé par écrit l'intention auprès du Parlement européen, désigner les « organes responsables de sa gestion politique et financière », respecter « les principes de liberté, de démocratie, de droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit ». En ce qui concerne le bénéfice du financement sur budget communautaire, il suppose de disposer de la personnalité juridique dans un des États membre. Cela nécessite aussi d'être représenté par des élus au Parlement européen ou dans les Parlements nationaux ou régionaux, dans au moins un tiers des États membres ou bien d'avoir obtenu au moins 5% des suffrages lors des élections européennes dans au moins un tiers des États membres. Bénéficiant d'un financement communautaire, les états-majors de ces partis devront publier chaque année leurs recettes et leurs dépenses, ainsi qu'une déclaration relative à leur actif et à leur passif. Ils devront déclarer leurs sources de financement, en fournissant une liste des donateurs et des dons perçus supérieurs à € 100. Certaines formes de financement sont interdites (donations anonymes ou provenant des budgets de groupes politiques au sein du PE, dons des personnes morales dans lesquelles l'État détient plus de 50% du capital, dons excédant € 5.000 par an et par donateur). En revanche, il est possible pour un parti européen de recevoir des dons de la part d'une de ses composantes. Sur le terrain des dépenses, cette nouvelle proposition reprend une disposition essentielle (Article 7) : les fonds du budget communautaire ne pourront pas être utilisés pour le financement des campagnes électorales. Pas plus qu'ils ne pourront être utilisés pour financer directement ou indirectement des partis nationaux. Ils doivent officiellement être affectés « aux frais administratifs, à l'information et aux publications, ainsi qu'aux frais de réunions et d'études ».

Adoptée par le Parlement le 19 juin 2003, par 345 voix pour, 102 contre et 34 abstentions, cette résolution est l'un des premiers exemples de procédure de codécision sur un sujet institutionnel entériné dès sa première lecture. Il est vrai que le débat était pendant depuis plus de 20 ans. Les amendements retenus ? Ils ne modifient que très marginalement les grandes lignes du projet de la Commission : le « parti européen » qui doit avoir la personnalité juridique dans l'État membre où il a son siège, devra être représenté dans au moins un quart des États membres par des membres élus au PE ou dans les parlements nationaux ou régionaux, ou bien avoir obtenu au moins 3 % des voix exprimées dans, au moins, un quart des États membres lors des dernières élections européennes (contre un tiers précédemment) ; la liste précisant la nature des donateurs et ses dons ne débute qu'au-delà de 500€ (et non 100€ comme le proposait la Commission) ; quant à la limite supérieure des dons de personnes physiques et morales, elle est fixée à € 12000 par an (contre 5000 pour la Commission européenne). A noter cependant que si les cotisations des partis politiques membres d'un parti politique au niveau européen sont admissibles, elles ne peuvent excéder 40 % de son budget annuel. Autre point notable : la phrase inscrite dans la proposition de la Commission, selon laquelle les crédits communautaires ne peuvent pas servir au financement de campagnes électorales, a été supprimée. Comme si les parlementaires gardaient sous ce rapport un secret espoir. En tout cas, voilà le règlement que le Conseil a adopté le 29 septembre 2003 à la majorité qualifiée. Le Danemark, l'Italie et l'Autriche ont voté contre. Des dispositions qui sont entrées en vigueur après les élections européennes de juin 2004.

Quelles leçons tirer de ce modèle de financement ? D'abord, il n'est pas celui centré sur les candidats comme celui qui prévaut aux Etats-Unis (selon l'expression de M.P. Wattenberg : « candidate-centered politics »). Ensuite, il manifeste le souci de limiter la course à l'intensification capitalistique du travail de démarchage électoral, course qui se produit dans plusieurs autres régions du monde (en tenant à distance les grands groupes industriels et commerciaux européens) : les frais de campagne, rappelons le, demeurent gérés et générés à l'échelle nationale. On peut parler plutôt d'un modèle rhénan : d'un type de financement combinant contrôle parlementaire, délégation de compétences et co-gestion partisane des ressources. Après tout, les présidents des trois fédérations européennes de partis qui ont été à l'origine de ce processus de codification se sont inspirés de l'article 21 de la Loi Fondamentale de la République Fédérale Allemande : celui d'un parti exerçant des missions d'information et de formation civiques. C'est vers la législation électorale de ce pays, la première à avoir organisé un financement public des partis en 1959, que se sont tournées les grandes fédérations européennes, qu'il s'agisse du Parti Populaire Européen (PPE) créé en avril 1976 (mais qui prenait le relais de l'Union européenne chrétienne-démocrate, établie en 1965), du Parti des Socialistes européens né plus récemment, lors du Congrès de la Haye de novembre 1992 (mais qui faisait suite à l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne instituée en avril 1974) ou de la Fédération des partis libéraux, démocrates et réformateurs européens fondée en mars 1976. Leurs responsables avaient, depuis septembre 1990, multiplié les réunions pour parvenir à définir des règles du jeu communes. Ils ont finalement abouti à un accord dont témoigne une lettre conjointe adressée le 1er juillet 1991 aux Présidents du Conseil européen, de la Commission et du Parlement européen (signée Wilfried Martens pour le PPE, Guy Spitaels, pour l'Union Européenne des Partis Socialistes et Willy de Clercq, pour la Fédération des Partis Libéraux, Démocrates et Réformateurs). Au terme de cette entente, le modèle de financement communautaire ne serait ni celui libéral de souscriptions externes, ni celui social-démocrate de contributions d'élus et d'adhérents mais un modèle partitocratique : un système de subventions publiques venant compléter sur une base transnationale les ressources mobilisées par et pour les campagnes à l'échelle nationale, une réglementation spécifique et encore marginale mais assurément révélatrice du type de démocratie qui caractérise finalement la *politique électorale* de l'Union.

Olivier Ihl

Bibliographie

Balmelli, Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Éditions Universitaires, Fribourg, Suisse, 2001.

Bardi, Luciano, "Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups and the Building of Europarties", in: R. S. Katz, P. Mair (eds), *How Parties Organize*, London, Sage, 1994, pp. 357-372.

Ewing Keith D. (dir.), *The Funding of Political Parties : Europe and Beyond*, Bologna, Cooperativa Libreria Universitaria, 1999

Gunlicks Arthur B. (dir.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, CO Westview Press, 1993

Ihl Olivier, "Deep pockets. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux Etats-Unis", dans *La profession politique XIX-XXè siècles*, Michel Offerlé (Dir.), Paris, Belin, 1999, pp. 333-356

Ihl Olivier, *Le Vote*, Paris, Montchrestien, 2000 (1^{ère} éd. 1996)

Johansson, Karl Magnus, Zervakis, Peter, *European Political Parties between Co-operation and Integration*, Nomos, 2002.

Lehmann Wilhelm, Coman Ramona, *Parlement européen, DGE, Statut et financement des partis politiques européens* Série *Affaires constitutionnelles*, AFCO 105 FR12-2003, Luxembourg, Parlement européen, 2003

Nassmacher, Karl-Heinz, « Parteienfinanzierung in Deutschland », dans Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer et Richard Stöss (dir.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997, pp. 157-176.

Nassmacher Karl-Heinz (dir.), *Foundations for Democracy : Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden : Nomos, 2001

Pujas Véronique et Rhodes Martin, « Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France », *West European Politics*, 22, 3, juillet 1999, pp. 41-63

Rapport sur la proposition de règlement du Conseil concernant le statut et le financement des partis politiques européens, établi au nom de la commission des affaires constitutionnelles, A5-0167/2001; résolution du Parlement du 17 mai 2001 (JO C154E du 29 mai 2001, p.283).

Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens, établi au nom de la commission des affaires constitutionnelles, A5-0170/2003; résolution du 19 juin 2003 (PV PE333.022, p. 41).

Tsatsos, Dimitris th. (dir.), *Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich : Die Finanzierung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1992.