

Les limites de la transparence

L'argent dans la vie politique française

par Éric Phélippeau

En France comme aux États-Unis, la transparence est devenue une exigence démocratique centrale et sous-tend l'essentiel des législations qui encadrent le financement de la vie politique. Mais cet art de dévoiler des informations cohabite souvent avec la capacité de les dissimuler.

L'argent tient une place centrale en politique. Comme en témoigne la base de données internationale IDEA sur le financement de la vie politique, les 180 pays recensés utilisent au moins une forme de réglementation du rôle de l'argent en politique (IDEA, 2014). S'il est impensable de parler d'une élection aux États-Unis sans faire état de la course aux dollars qui l'accompagne, en France, ce rôle est plutôt tenu pour tabou. Les comparaisons en la matière ne sont jamais simples. Les dépenses, lors de la dernière élection présidentielle, de Hillary Clinton (770 millions de dollars, soit environ 6 dollars par électeur) et de Donald Trump (410 millions de dollars) paraissent somptueuses au regard des 16 et 11 millions d'euros déboursés en 2017 par Emmanuel Macron (soit 40 centimes par électeur) et Marine Le Pen. Outre-Atlantique, il s'agissait toutefois de mobiliser un peu plus de 128 millions d'électeurs, quand, dans l'Hexagone, environ 47 millions d'inscrits étaient appelés à voter.

Ici et là, les règles divergent aussi sensiblement. Les campagnes publicitaires privées sont autorisées outre-Atlantique, ce qui n'est pas le cas dans l'hexagone. Alors qu'aux États-Unis, les entreprises et les gros contributeurs individuels jouissent d'une

capacité financière illimitée (via des super pacs¹ et des groupes 527), parfois en toute discrétion (en orientant leurs fonds vers des groupes 501©), ce n'est pas le cas en France. Depuis 1995, les dons des personnes morales de droit privé sont prohibés quand ceux des personnes physiques sont bridés. Les dépenses de campagne sont aussi plafonnées. Et à l'inverse de la situation qui prévaut en Amérique du Nord, une part importante de ces dépenses échoit à l'État français.

La transparence constitue la pierre angulaire sur laquelle reposent ces législations qui prétendent encadrer le financement de la vie politique. C'est tout particulièrement le cas aux États-Unis (Johnston 2012), mais également en France. Comme le rappelle ce spécialiste de la corruption, « la transparence renvoie au principe selon lequel l'information sur les principaux institutions et acteurs du secteur public et du secteur privé (d'une manière quelque peu différente) devrait être largement diffusée, avec la conviction que le public a le droit d'être informé des activités qui affectent sa vie et qu'il peut utiliser l'information pour tenir les puissants responsables » (Johnston, 2019, 2). Mais à la question de savoir si ces attentes se concrétisent dans la pratique, la réponse formulée pour les États-Unis vaut aussi bien pour la France : « lorsqu'il s'agit de contrôler la corruption dans le financement des campagnes politiques [...], la valeur de la transparence est limitée » (*Ibid*).

Ce constat n'a rien de surprenant si l'on prend le soin de resituer l'émergence de ce principe et les acteurs qui concourent à en façonner les contours : la transparence est un enjeu et une arme politique, forgée par et pour les élites politiques. Il s'agit d'un enjeu interne au champ politique, porté et débattu par des professionnels de la politique à la fois juges et parties (I). Une des dimensions de leur savoir-faire politique consiste à savoir se jouer de ces obligations déclaratives (II). Dans cette configuration, les institutions créées pour assurer le respect de ce principe de transparence se retrouvent dans l'incapacité de garantir seules sa bonne mise en œuvre, sauf à compter

¹ Ces différentes structures listées ci-après sont en capacité de collecter et de dépenser des fonds et ont souvent été créées en réponse à de nouvelles obligations légales afin de permettre leur contournement (Voir <https://www.opensecrets.org/pacs/superpacs.php> consultée le 29/01/2020).

sur l'assistance de médias et de politiciens intéressés au dévoilement (et à la mise en scandale) d'infractions perpétrées par certains de leurs adversaires (III).

La transparence comme enjeu et ressource du jeu politique

Historiquement, les cheminements des législations des deux pays n'ont pas été les mêmes. Si des réformes récentes aux États-Unis entre 1970 et 2002 ont fait couler beaucoup d'encre, la codification d'un droit du financement de la vie politique y est plus ancienne et remonte à 1907. Bien que les pouvoirs publics français ne s'en désintéressent pas², il faut attendre 1988 pour voir les réformes s'accumuler, après trois décennies d'atonie et d'échec de propositions de réformes (Phélippeau, 2010). Comme aux États-Unis, depuis cette date, près d'une vingtaine de lois ont été promulguées, sans parler des décrets, ordonnances, arrêtés et réglementations comptables s'y ajoutant (<http://www.cnccfp.fr>). Les dépenses des candidats ont été plafonnées, pour éviter une surenchère de frais de communication et favoriser l'égalité. Ces derniers bénéficient de financements publics, à condition d'avoir publié leurs dépenses et recettes dans un compte tenu par un mandataire financier. Les partis politiques peuvent également disposer de financements publics, en fonction de leurs résultats aux législatives. Les dons des autres personnes morales sont interdits et les ressources des partis et des candidats sont astreintes au respect de garanties de transparence, afin d'éviter les financements occultes et les pressions financières de nature à compromettre leur indépendance. Les dons des personnes physiques ont par ailleurs été limités (à 4600€ pour les candidats, à 7500€ pour les partis). Les manquements à cette législation exposent à des sanctions (pénales, financières, voire à des peines d'inéligibilité). Pour opérationnaliser ces règles, une autorité administrative indépendante – la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) – a été instituée en 1990. Deux ans auparavant, une Commission pour la transparence financière de la vie politique avait été créée (1988) – remplacée en 2013 par une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), afin de s'assurer que les responsables publics ne sont pas tentés de profiter

² Un projet de loi fut même présenté le 12 décembre 1892 sur le sujet.

de leurs fonctions pour s'enrichir indûment. La même année, un parquet financier ainsi qu'un Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) avaient été mis en place pour mener à bien cette politique publique globale de transparence démocratique et de lutte contre les menaces de fraudes et d'atteintes à la probité.

Le financement de la vie politique constitue donc un terrain fertile à la promotion d'un idéal de transparence (Phélippeau 2019). Mais ce principe s'incarne souvent dans une mise en forme légale exposant peu les acteurs politiques. Si l'on passe en revue les propositions de loi déposées entre 1970 et 1987, on observe ainsi que, quelquefois, les dispositions prévues ne concernent que les candidats bénéficiaires d'aides publiques. Les formes prises par la publicité varient également : parfois réservée au regard des membres d'une commission spécialisée, à moins que des extraits de documentation ne soient consultables par les « personnes intéressées », sans que soient définies les démarches à respecter. La teneur des informations à rendre publiques souffre du même type de constat. Tantôt, sont mentionnés des extraits de comptes, tantôt, un état détaillé des dépenses. Les dons de particuliers et de personnes morales de droit privé posent également la question de la publicité restreinte ou élargie de ces recettes.

Tant du point de vue de l'échec des propositions de lois, que des arrangements légaux et institutionnels concrets adoptés à compter de 1988, les dispositions prévues sont le fruit de transactions et de rapports de forces promouvant la défense d'intérêts pratiques de professionnels de la politique. Certaines lignes de fractures opposent majorité et opposition. Lors des débats de 1988, ce fut le cas de la publicité à donner au patrimoine des élus : si le Parti communiste et le Parti socialiste y sont favorables, gaullistes et centristes se montrent plus réticents, inquiets des usages qui en découleront. Les lignes de partage ne sont pas toujours si nettes. Mais elles sont toujours ajustées à des intérêts pratiques immédiats.

Ainsi, quand des élus du Front national proposent d'amender l'article 1^{er} du projet de loi organique de 1988 en réservant au seul candidat élu à l'élection présidentielle l'obligation d'établir et de rendre publique une déclaration de patrimoine, cela n'a rien d'anodin : à l'époque, les médias glosent sur la fortune de Jean-Marie Le Pen et sa captation douteuse de l'héritage d'un riche cimentier. Des parlementaires communistes le soulignent :

« L'amendement n° 86, que certains journalistes ont appelé l'amendement 'ciment', tendrait à exonérer, si on l'adoptait, les candidats à la fonction de président de la République de la déclaration sur leur patrimoine. [...] Nous pensons, au groupe communiste que, s'agissant des candidats à la présidence de la République, il est bon que les citoyens sachent à qui ils ont affaire. Il est souhaitable, certes, de connaître la variation des patrimoines. Encore faut-il que l'on sache exactement qui sont ceux qui postulent à la magistrature suprême. Lorsque l'article 1 demande que les candidats à la présidence de la République fournissent un état du patrimoine et que cet état soit publié au *Journal officiel* nous disons 'D'accord' ! Mais cela doit s'appliquer à tous les candidats et non au seul qui est élu »³.

Par ricochet, ces préoccupations conditionnent évidemment les manières de dépenser et de recevoir de l'argent des candidats. Mais cet idéal de la transparence peut se révéler fort naïf : toujours plus de publicité suffira-t-il à garantir plus de vertu ? Rien n'est moins sûr. D'autant que lorsque la transparence finit par l'emporter sur toute autre préoccupation (équité, parité, fiabilité comptable, etc.), se pose alors la question de ses excès et de ses limites.

Obligations déclaratives et art de la dissimulation

Malgré la promesse d'une transparence accrue, soutenue par une accumulation de règles depuis 1988, l'impression qui prévaut est celle d'une opacité persistante. Les contentieux soulevés par les comptes des présidentielles l'illustrent. Comme le rappelait Jacques Robert, ancien membre du Conseil constitutionnel, « nous avons présenté [en octobre 1995] devant la nation des comptes réguliers, alors que nous savions tous qu'ils étaient irréguliers » : « Les comptes de campagne d'Édouard Balladur [dépassaient] le plafond légal et ont été maquillés pour masquer de grosses sommes d'argent à l'origine douteuse. Quant aux comptes de Jacques Chirac, élu six mois plus tôt président de la République, ils [étaient] eux aussi hors-la-loi. » Roland Dumas, président du Conseil, demanda immédiatement la modification de ces comptes irréguliers. Et « l'idée qui s'est imposée, c'est que l'on ne pouvait pas

³ Guy Ducloné, AN, 03-02-1988, S3, p. 96.

provoquer une crise de régime pour une affaire financière »⁴. La présidentielle de 2007 suscita les mêmes réserves. Un responsable de la CNCCFP observa qu'il convenait « de relativiser le caractère exhaustif des dépenses figurant [dans les comptes], car des difficultés demeurent pour apprécier ce qui doit y être inscrit et pour quel montant » (Lambert, 2012, 57). Et ce dernier d'ajouter : « le développement de nouvelles formes de communication, de circulation monétaire et de nouvelles technologies rend les contrôles et l'évaluation des coûts complexe et nécessitera une expertise de plus en plus affinée pour appréhender la réalité des moyens engagés dans la campagne. »

Mais ce fut en 2012 que pour la première fois, un poids lourd de la présidentielle, Nicolas Sarkozy, vit son compte de campagne rejeté au prix d'une décision difficile. Comme le rappela le président de la CNCCFP, « nous avons reçu le président [Sarkozy] et les personnes de ses équipes de campagne, et nous les avons mis en garde. Ils auraient pu nous entendre davantage. Nous ne sommes pas des excités ni des inconscients, et nous prenons nos décisions collégalement, en tenant compte des conséquences. Concernant le compte de Nicolas Sarkozy, le dépassement est de près de 1,7 million d'euros, soit 8 % de plus que le montant déclaré. Le dépassement du plafond n'est que la troisième des infractions constatées par le Conseil constitutionnel. Il y en a deux autres : l'absence de sincérité (du fait des dépenses non déclarées) et le financement irrégulier (sur le budget de l'Élysée) »⁵. Le travail de contrôle de la CNCCFP sur ces comptes de campagne est donc bien réel. Mais il n'est jamais simple. Les règles qu'il incombe à ses agents de faire respecter sont loin d'être limpides. Certaines décisions peuvent être lourdes de conséquences, et les médias sont aux aguets.

Les constats formulés ici pourraient être généralisés à d'autres élections. La croyance qu'il faut dépenser plus pour se faire élire, combinée à l'existence de plafonds de dépenses bas, sont une incitation à la dissimulation de frais engagés au-delà des limites fixées par les lois. Pour se faire, les candidats peuvent recourir à de l'argent liquide, difficile à tracer (Dalongeville, 2012). Plus généralement, la profession politique, comme n'importe quelle autre profession, mêle des tâches respectables à des « tâches moins dignes », du « sale boulot » qui « va à l'encontre des conceptions morales les plus héroïques » (Hugues, 1951). Ces conduites transgressives constituent

⁴ Jacques Robert, « Campagnes de Chirac et de Balladur en 1995 : souvenirs d'une arnaque », lesinrocks.com, 23 février 2012.

⁵ « François Logerot, président de la CNCCFP, analyse la décision du Conseil constitutionnel sur le rejet des comptes du candidat Sarkozy », Libération.fr, 5 juillet 2013.

en quelque sorte une « normalité déviante ». Elles permettent, en apparence, aux candidats de respecter par exemple les plafonds autorisés. Mais il faut être très maladroit pour transmettre à la CNCCFP un compte dépassant la limite permise et prendre le risque d'être sanctionné. Il est d'ailleurs à noter que lors des législatives, les rares candidats ayant vu leurs comptes rejetés s'apparentent plus à des novices moins aguerris, n'ayant en tout cas obtenus qu'un nombre limité de suffrages (moins de 5 %) : 89 sur 107 en 2017, 60 sur 95 en 2012 et 139 sur 191 en 2007. Cette opacité ne concerne pas que ces comptes de candidats. On la retrouve au niveau des partis pour lesquels les moyens d'investiguer de la CNCCFP sont plus réduits. Les intérêts professionnels et patrimoniaux déclarés par les responsables publics sont aussi sujets à caution, comme l'actualité des omissions de la déclaration d'intérêts du haut-commissaire aux retraites vient de le démontrer⁶.

La divulgation comme sous-produit du jeu politique

Si l'on examine les statistiques de la CNCCFP, on pourrait pourtant être tenté de penser que la législation est plutôt connue et respectée, que les candidats et leurs agents financiers s'y conforment et que la situation est claire et transparente. Lors des législatives de 2017, le nombre de comptes rejetés (107) est en effet faible au regard du nombre de candidats (5612). Mais les données de la CNCCFP peuvent être lues d'une manière plus nuancée, en considérant les comptes qui ont pu poser problème, même sans encourir de lourdes sanctions : et qui représentent 53 % du total (2996).

La CNCCFP est mal armée pour faire face à ses missions. Les candidats et dirigeants de partis sont en mesure d'éviter d'avoir à rendre des comptes trop transparents, comme le démontre l'affaire Bygmalion impliquant l'UMP.

Le scandale Bygmalion

⁶ https://www.liberation.fr/france/2019/12/14/declaration-d-interets-jean-paul-delevoye-rectifie-dix-oublis_1769271.

L'agence de communication Bygmalion s'est retrouvée, depuis 2014, sur les devants de la scène médiatique dans un scandale politique et financier impliquant Nicolas Sarkozy, président de la République française de 2007 à 2012. L'agence Bygmalion avait été créée en 2008 par deux proches d'un responsable de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), Jean-François Copé, à la tête de l'UMP de 2010 à 2014, lui-même fidèle acolyte de Nicolas Sarkozy. Le 27 février 2014, l'hebdomadaire *Le Point* mettait en cause ce dernier pour avoir favorisé l'agence Bygmalion, accusée d'avoir surfacturé des prestations à son parti politique durant la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy de 2012. Les fausses factures émises servirent à masquer des dépassements de frais électoraux dont le journal *Mediapart* estima le montant à près de 17 millions d'euros. Toute cette affaire fut reconstituée et exhumée non pas par la CNCCFP, mais par Violette Lazard, journaliste au quotidien *Libération*, dont le livre *Bigmagouilles* (2014), compile une vingtaine d'annexes exposant la débauche de moyens de la campagne présidentielle du candidat de l'UMP de 2012, d'un coût de 40 millions au lieu des 22 autorisés.

À un journaliste qui observait en liaison avec cette affaire que la CNCCFP validait les comptes des partis, son président répondit : « Nous ne les validons pas, nous les publions. » Quant à savoir si la Commission était armée pour détecter les fausses factures, celui-ci rétorqua : « La fausse facture pure et simple, on ne la détecte pas. L'autre problème est la surfacturation : il faudrait établir le nombre de chaises ou de caméras lors d'un meeting, et nous n'avons pas une armée d'inspecteurs »⁷. On ne saurait mieux dire à quel point la meilleure volonté des agents de la CNCCFP ne saurait suffire à pallier son manque de moyens pour mener à bien ses missions⁸.

Avec le temps, à force de réclamer des modifications de législation, il arrive certes que les « *toothless tigers* » deviennent plus mordants. La mutation de la CTFVP en HATVP l'illustre, si l'on compare le bilan de la toute jeune institution à celui réalisé en 25 ans par sa devancière. Mais, dans l'ensemble, ces institutions mises en place pour garantir la transparence du financement de la vie politique peinent à œuvrer en ce sens. Les poursuites récentes à l'encontre de François Fillon et de son épouse, ou concernant les assistants de parlementaires européens Front national, Modem et de la

⁷ Renaud Lecadre, « La fausse facture, on ne la détecte pas. Entretien de François Logerot, président de la CNCCFP », *Libération*, 28 mai 2014, p. 9.

⁸ *Avis n° 162 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, t. XXI*, déposé le 21 novembre 2013.

France insoumise, ont été rendues publiques par des journalistes d'investigation, avec la complicité d'acteurs ayant intérêt à ces révélations. Comme l'a observé Pierre Péan, le journalisme d'investigation s'est transformé. Il consiste à sélectionner « les documents d'une instruction judiciaire qui peuvent intéresser les lecteurs, à les réécrire, puis à les compléter », l'enquêteur se muant au fond en « un gestionnaire de fuites »⁹. Comme le suggèrent en tout cas ces récentes affaires, la divulgation reste une dérivée de la lutte politique ordinaire, sur le terrain de la probité. Et les scandales font plutôt corps avec des processus de politiques adossés à des échanges de coups visant à éprouver la crédibilité éthique de leurs adversaires politiques par révélation d'informations interposées touchant leur manque de probité.

De manière décalée dans le temps, l'arme de la transparence se révèle ainsi tout aussi limitée en France qu'aux États-Unis. De notre côté de l'Atlantique, la course à la transparence a fini par rendre visibles plus de comportements problématiques sans pour autant renforcer la confiance des concitoyens dans leurs institutions, tout en nourrissant des revendications populistes parfois intégristes en matière de lutte en faveur d'un supplément d'intégrité publique... de fait inaccessible. Car même lorsqu'une réforme du financement des partis et des élections est adoptée, le public connaît peu les principales dispositions de ces réglementations (van Heerde-Hudson, Fisher 2013). Ce constat rejoint la question plus générale de la compétence et des connaissances politiques des citoyens ordinaires et de leurs limites, soulevée par la science politique américaine et européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Blondiaux 2007)). L'opinion publique sur le financement de la vie politique est fondamentalement marquée par la perception que la politique est corrompue, qu'elle laisse une influence indue aux riches donateurs et qu'elle coûte toujours trop cher. Dans ces conditions, les réformes accroissant la transparence ont donc peu de chances de réussir à accroître la confiance du public. Assurément, l'Amérique et la France partagent donc le diagnostic auquel aboutit Johnston dans son étude précitée, selon lequel la restauration de la confiance dans les institutions politiques ne résultera pas d'un redoublement d'efforts pour combler les lacunes en matière de transparence, mais d'une prise au sérieux de la persistance de moins en moins supportable « d'inégalités importantes en matière de richesse, de pouvoir, d'accès à la politique, d'organisation efficace et de participation politique » qui « favorisent un sentiment

⁹ Pierre Péan, « À qui profite la lutte anticorruption ? Dans les cuisines de l'investigation », *Le Monde diplomatique*, septembre 2019.

d'être exclu de rôles importants dans la vie démocratique » d'une large part de nos concitoyens.

Bibliographie

- Blondiaux Loïc, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue française de science politique*, 2007/6 (Vol. 57)
- Dalongeville Gérard, *Rose mafia*, Éditions Jacob-Duvernet, 2012
- Hugues, Everett, « Les institutions bâtardes », in *Le regard sociologique*, Paris, Éditions de l'EHESS, 1996 (texte original 1951)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, International IDEA Handbooks series, 2014
- Johnston Michael, « Corruption control in the United States: law, values, and the political foundations of reform », *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), 2012
- Johnston Michael, « Limits and Ironies of Transparency: Controlling Corruption in American Elections », *Election Law journal*, 18(3), 2019
- Lambert Régis, « Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 34, 2012
- Lazard Violette, *Big magouilles*, Paris, Stock, 2014.
- Phélippeau Éric, « The genesis of a codification. The reform of French political finance and the parliamentary learning process, 1970-1987 », *Translated from French by Michelle Pinto, Revue française de science politique*, 2010/3 Vol. 60
- Phélippeau Éric, *L'argent de la politique*, Presses de Science Po, 2018
- Robert Jacques, *La Garde de la République. Le Conseil constitutionnel raconté par l'un de ses membres*, Paris, Plon, 2000
- vanHeerde-Hudson Jennifer, Justin Fisher (2013), « Parties heed (with caution): Public knowledge of and attitudes towards party finance in Britain », *Party Politics*, 19(1).

Publié dans laviedesidees.fr, le 13 octobre 2020.