



MÉDIATION DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET AUX PARTIS POLITIQUES

**PROJET DE RAPPORT D'ACTIVITÉ
DU MÉDIATEUR DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET AUX PARTIS POLITIQUES**

**Concernant l'élection présidentielle
Du 10 et 24 avril 2022**

Rapport arrêté à la date du 10 mai.

Remis le 3 octobre à l'exécutif et au Parlement.

Jean-Raphaël ALVENTOSA
Médiateur du crédit aux candidats
et aux partis politiques

INTRODUCTION.....	7
PARTIE I : LE CADRE DE LA CAMPAGNE EST BIEN ÉTABLI.....	9
I) RAPPEL JURIDIQUE : LES CONDITIONS FINANCIÈRES.	9
A) LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.	9
1) Le calendrier de l'élection présidentielle : rappel des principales dates.	9
2) Une formalité commune à toutes les élections : la désignation d'un mandataire financier.	10
B) L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR EN 2017 DANS LA LUTTE POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE FINANCIÈRE (ANNEXE 1).	11
II) RAPPEL FINANCIER : LES RECETTES.	12
A) LA PREMIÈRE SOURCE DE RECETTES : CELLES PERÇUES PAR LE CANDIDAT.....	12
1) Recevoir des dons des personnes physiques.	12
a) Les dons des personnes physiques à un candidat sont limités à 4 600 € (150 € en espèces).....	12
b) Les dons participatifs et citoyens sur internet sont conditionnés.....	13
2) Disposer de fonds propres.....	14
a) Utiliser l'avance forfaitaire de l'État.	14
b) Apporter sa fortune personnelle.	14
c) Faire appel à des banques européennes pour avoir accès au crédit : de nombreuses conditions à respecter.	15
B) LA DEUXIÈME SOURCE : L'AIDE D'UN PARTI POLITIQUE.....	16
1) Les partis peuvent emprunter pour leurs candidats auprès des banques : les prêts « miroirs ».	16
2) Les partis (eux-seuls) peuvent emprunter auprès des personnes physiques, sous conditions.	16
3) Les partis politiques (et les micro-partis) peuvent donner librement aux candidats.....	17
4) Les partis politiques peuvent aider diversement leurs candidats.	17
C) CE QUE LES CANDIDATS NE PEUVENT PAS FAIRE.	17
1) Emprunter à des personnes physiques.	17
2) Recevoir des dons de personnes morales et des prêts non européens.	18
3) Recevoir des prêts d'un État étranger.....	18
D) CE QUE L'ÉTAT REMBOURSE DES DÉPENSES.	18
1) Le montant maximal et minimal.....	18
2) La prise en charge des intérêts et du coût des assurances.	19
III) RAPPEL HISTORIQUE : TRÈS PEU DE BANQUES ACCORDENT DES PRÊTS POUR FINANCER LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES.	20
A) LES RESSOURCES BANCAIRES MOBILISÉES PAR LES CANDIDATS RESTENT IMPORTANTES.....	20

1) La part des emprunts bancaires représente un tiers des ressources totales mobilisées par l'ensemble des candidats.....	20
2) La part du financement par emprunts bancaires pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % représente encore plus de 20 %, mais baisse.....	22
B) LES STRATÉGIES DES ACTEURS.....	23
1) La stratégie des rares banques prêteuses.....	23
2) La stratégie des emprunteurs.....	23
<u>IV) LES DISPOSITIONS MÉTHODOLOGIQUES DE LA MÉDIATION.....</u>	<u>24</u>
A) LE TRAVAIL DE LA MÉDIATION.....	24
1) Le statut du médiateur pourrait être enrichi à la marge.....	24
a) L'allongement du délai de saisine du médiateur est nécessaire.....	24
b) La publication de la liste des banques critiquables n'apparaît pas nécessaire.....	24
c) Le médiateur dispose déjà implicitement d'un « mandat de négociation ».	25
d) La saisine du médiateur par la BdF ou l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) fonctionne déjà.....	25
2) Le rapport au Parlement et à l'exécutif et le secret des affaires : un faux débat pour la médiation.....	25
3) L'information sur la médiation (cf. : site du ministère de l'Intérieur).....	26
B) LE TRAVAIL D'INFORMATION AVEC LES POLITIQUES (ANNEXE 2).	26
<u>PARTIE II : LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE.</u>	<u>27</u>
<u>I) LE TRAVAIL DE LA MÉDIATION.</u>	<u>27</u>
A) DES SAISINES PEU NOMBREUSES.....	27
1) La période d'intervention de la médiation a été prolongée.....	27
2) La médiation a eu à gérer au total 23 dossiers fort différents pour neuf saisines sur les 32 candidats déclarés, soit 28 % d'incidents.....	27
B) UN RATIO DES INCIDENTS STANDARD.	28
1) Les ouvertures de compte et les DAC à problèmes pour les candidats et les partis représentent 18 % de problèmes.....	28
2) Les demandes de crédit : 100 % d'accord (possible) pour les « grands » candidats.....	29
C) LE SONDAGE AUPRÈS DES 32 CANDIDATS (RETEX, ANNEXE 3).	30
1) Seulement 15 % de retours complet du questionnaire.....	31
2) Les enseignements du RETEX.	31
a) Le délai d'ouverture effective du compte est généralement trop long.	31
b) Le délai concernant les demandes de prêt est également jugé trop long.....	31
<u>II) LES DIFFICULTÉS LIÉES AU COMPTE BANCAIRE.....</u>	<u>32</u>
A) LE PREMIER PROBLÈME : QUELLE AGENCE BANCAIRE POUR LE CANDIDAT ?	32
1) Le dépôt d'un dossier en agence locale : pas toujours opérationnel.....	33
2) Les grandes banques centralisées maintiennent le niveau local de proximité.....	33

B) LES PROBLÈMES PARTICULIERS DE CERTAINS PARTIS POLITIQUES.....	34
1) Pour trois mouvements politiques récents : des difficultés avec le service de vente à distance (VAD).....	34
a) Un service réservé aux seules AFE.....	34
b) Mais les mandataires AFE peuvent aussi en être exclus.....	34
2) Pour trois mouvement radicaux (Révolution permanente, Reconquête !, Ligue du Sud): des difficultés à faire exercer le DAC.....	35
a) Le délai de désignation d'une banque a été réduit à la suite d'une fermeture de compte ordinaire (Reconquête !).....	35
b) Malgré les interventions de la BdF et de la médiation, un DAC n'a pas fonctionné pendant trois mois après la décision de la BdF.....	35
c) La lettre de refus exigée par la BdF pour la demande d'exercice d'un droit au compte pour les partis fait défaut (Ligue du Sud).....	36
3) L'identification des partis politiques.....	36
a) Rappel de la réglementation en vigueur.....	36
b) Le cas particulier du PCF.....	37
III) LES DIFFICULTÉS LIEES A L'ACCÈS AU CRÉDIT BANCAIRE.....	38
A) LES CANDIDATS SE SONT TROUVÉS DANS DES SITUATIONS DIFFÉRENTES.....	38
B) LE DOSSIER DE LA CANDIDATE DU RN, DIFFICILE, A FINALEMENT TROUVÉ UNE SOLUTION.....	39
1) Le dossier du crédit.....	39
2) Les réponses de principe négatives de certaines banques.....	39
3) Les réponses plus techniques des banques mutualistes.....	40
a) Deux banques ont évoqué principalement des impasses organisationnelles.....	40
b) Un groupe a demandé des « garanties irréfragables » et des relations d'affaires antérieures.....	40
c) La dernière banque a invoqué la situation financière sous-jacente du parti.....	41
d) Au-delà, un fond de dossier historiquement peu porteur.....	41
e) Le sauvetage par une banque européenne : les banques françaises trop rigoureuses ?	42
C) LES LIMITES DE LA MÉDIATION SUR CE TYPE D'ÉLECTION.....	42
1) Les critiques antisystème peuvent atteindre le médiateur.....	43
2) Le travail de la médiation peut aussi être perçu comme dérangeant.....	43
<u>PARTIE III : LES AMÉLIORATIONS ENCORE POSSIBLES.....</u>	<u>44</u>
<u>I) LA MÉDIATION A FORMULÉ PLUSIEURS PISTES D'AMÉLIORATION DE LA LOI DU 15 SEPTEMBRE 2017. (ANNEXE 4).....</u>	<u>44</u>
A) UN POINT ACTÉ : SIMPLIFIER LE DAC DES PARTIS (DÉCRET DU 11 MARS 2022).....	45
B) ALLONGER LES DÉLAIS DE SAISINE DU MÉDIATEUR.....	45
C) HARMONISER LE DÉCOMPTE DES DÉLAIS D'OUVERTURE DU DROIT AU COMPTE.....	46

D) RÉDUIRE LE COUT SUPPORTÉ PAR LES CANDIDATS AU TITRE DES DÉPENSES DE PROPAGANDE.....	47
II) LE CADRE GÉNÉRAL ACTUEL DU FINANCEMENT POLITIQUE POURRAIT ÊTRE REVU..	47
A) PERMETTRE LES PRÊTS DE PERSONNES PHYSIQUES AUX CANDIDATS A LA PRÉSIDENTIELLE SOUS CONDITIONS.....	48
B) MODIFIER LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE AUX FORMATIONS POLITIQUES.	48
C) FACILITER LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE EN ASSOUPLISSANT LE SEUIL DE 5 % DES SUFFRAGES OBTENUS.....	49
D) REVOIR LE CALENDRIER DE LA CAMPAGNE QUI CONDUIT A SOLLICITER LES BANQUES TROP TÔT.....	50
III) LE FINANCEMENT CITOYEN POURRAIT ÊTRE RENFORCÉ.....	51
A) LE FINANCEMENT CITOYEN PARENT PAUVRE.	52
1) La part du financement citoyen dans le financement total de la vie politique reste modeste.	52
2) Les citoyens s'engagent davantage pour les élections locales et pour la présidentielle..	52
B) TRANSFORMER LA RÉDUCTION D'IMPÔT EN CRÉDIT D'IMPÔT.	53
IV) REVENIR DE MANIÈRE RÉALISTE SUR LA « BANQUE DE LA DEMOCRATIE » ?	53
A) PLUSIEURS RAISONS PLUS OU MOINS ÉVIDENTES DE REPRENDRE ET TRAITER LE SUJET.....	54
1) La défaillance « systémique » des banques ne peut être invoquée sérieusement.....	54
2) La position de la mission d'information de l'AN sur les lois du 15 septembre 2017 (son rapport du 15 décembre 2021) mérite un examen approfondi.	55
3) Le cas du RN n'est pas simple.....	55
4) De nombreux politiques restent désireux d'échapper au système bancaire.....	55
5) Les banques ne se montrent guère enthousiastes envers cette « clientèle » délicate.....	56
6) La vox populi serait favorable à une banque publique de financement politique (cf. ANNEXE 5).	57
B) IL EXISTE NÉANMOINS DEUX RISQUES MAJEURS : UNE IMPASSE, UNE INJUSTICE.....	57
1) L'impasse : aucune banque ne veut prêter. Alors, l'État doit prêter, mais les risques sont réels. Cf. : C 3.....	57
2) L'injustice : les critères de décision sont injustement appréciés. Alors, l'État doit apporter sa garantie, sauf refus du dossier par les banques. Cf. : C 4.	57
C) COMMENT DONNER DU CORPS A L'IDÉE EN CAS D'IMPASSE OU D'INJUSTICE ?.....	58
1) Un choix à faire : toutes les élections ou seulement les présidentielles ?	58
a) Seulement les élections présidentielles ?	58
b) Toutes les élections ? Il faut des parrainages.	59
2) Un environnement plus favorable pourrait être créé : quatre idées.....	59
a) Disposer d'explications claires sur les refus (sauf suspicion de blanchiment).	59

b) Élargir le nombre des banques ouvertes au financement politique : trois voies.	59
c) Lever l'obligation du compte client préalable.....	60
d) Supprimer les coûts d'assurance décès pour les candidats ayant atteint les 5 %.....	60
e) Débloquer rapidement le crédit de l'État attribué pour le remboursement minimum obligatoire des dépenses de tous les candidats officiels (800 000 €).	60
3) Si aucune banque ne veut plus prêter à aucun candidat à l'élection présidentielle : l'État devrait prêter avec des risques à ne pas sous-estimer.	61
a) Le droit au crédit n'existe pas : cette banque, publique, vérifierait donc aussi les critères légaux.	61
b) Les contrôles supérieurs (ACPR, Tracfin) seraient les mêmes.	61
c) L'attribution de crédits publics ne devrait pas léser les contribuables.	62
d) Cette banque devrait être irréprochable : le risque de népotisme et d'incompétence est inévitable.	62
e) Le coût du dispositif devrait être limité.	62
4) Si une banque s'engage, mais veut plus de garantie : l'État devrait fournir le supplément de garantie.....	62
a) Un cadrage bancaire est nécessaire.....	63
b) Qui propose la garantie de l'État ? Le médiateur. Qui décide ? Le MEF.....	63
c) Les engagements du côté de l'emprunteur : il fournit des efforts.....	64
d) Le ticket modérateur des banques pour éviter le crédit automatique.	64
e) Le mécanisme du côté de l'État : un système PGE et une cotisation à prélever.	64
CONCLUSION.....	66
ANNEXE 1 : FINANCEMENT DES CANDIDATS A L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS PAR LA LOI N° 2017-1339 DU 15 SEPTEMBRE 2017 POUR LA CONFIANCE DANS LA VIE POLITIQUE	67
ANNEXE 2 : MODÈLE INDICATIF DE DOSSIER DE DEMANDE DE PRÊT.....	69
ANNEXE 3 : DÉTAIL DU QUESTIONNAIRE RETEX.....	74
ANNEXE 4 : PROPOSITIONS DE LA MÉDIATION DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET PARTIS POLITIQUES (AUDITION DU MARDI 5 OCTOBRE 2021 PAR LA MISSION PARLEMENTAIRE) CONCERNANT DES PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE.	76
ANNEXE 5 : SONDAGE HARRIS INTERACTIVE.....	79

INTRODUCTION

Le présent rapport fait le bilan de la mission de la médiation du crédit aux candidats et aux partis politiques réalisé pour la campagne des élections présidentielles des 10 et 24 avril 2022 (en application de l'article 28 de [la loi n° 2021-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#)). Il relate les éventuelles difficultés de relation entre les candidats, les partis politiques et les groupes bancaires et s'inscrit dans la continuité des rapports d'activité de la médiation de 2019¹, 2020² et 2021³.

Conformément aux dispositions réglementaires du [décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020 pris pour l'application de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 et visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral](#), le rapport traite des actions closes le 25 mars, lorsque la saisine portait sur une demande de prêt, et des actions closes le 1^{er} avril, lorsque la saisine portait sur une demande d'ouverture de compte.

Néanmoins, comme lors des campagnes de 2020 et 2021, la médiation a appliqué une certaine souplesse et a continué à traiter les saisines parvenues au-delà de cette date. Le présent rapport rend compte des difficultés enregistrées jusqu'au 10 mai.

Les élections présidentielles se sont évidemment déroulées avec des caractéristiques différentes de celles des précédentes élections des trois dernières années, durant lesquelles la médiation, créée par la loi du 15 septembre 2017, avait exercé son magistère.

Les différents rapports de la médiation avaient montré que le système fonctionne globalement bien : très peu de candidats restent sans financement bancaire, lorsque leur dossier respecte les conditions légales.

Le bilan pour les élections présidentielles 2022 est le même (cf. : chiffres Partie II, I, B), alors que le système bancaire pour diverses raisons (préoccupations liées au pouvoir d'achat, crise sanitaire avec ses cohortes de difficultés, jugements de diverses affaires politico-financières, élection hautement sensible) se sera montré plus réservé.

Une difficulté notable concernant un « mouvement politique bien connu sur la place » (*dixit* la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique de l'Assemblée nationale⁴), autrement dit celui du RN, qui a eu les plus grandes difficultés à obtenir un crédit bancaire, aura marqué la campagne au regard de la problématique du financement bancaire.

Le rapport reviendra en détail *in fine* sur ce sujet pour établir un diagnostic et faire des propositions.

Le projet a été soumis pour remarques et amendements, de la mi-mai jusqu'à la mi-septembre, à l'ensemble des acteurs (institutionnels, bancaires, politiques).

¹ [Rapport du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques sur la campagne des élections européennes du 26 mai 2019 \(site du ministère de l'Intérieur - Elections\)](#).

² [Rapport d'activité du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques sur les élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020 et les élections partielles de 2020 \(site du ministère de l'Intérieur - Elections\)](#).

³ [Rapport d'activité du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques sur les élections municipales régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021 et les élections partielles de 2021 \(site du ministère de l'Intérieur - Elections\)](#).

⁴ Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, Page 121.

Pour la médiation, le travail a consisté à trouver la meilleure approche possible entre les demandes quelquefois contradictoires des uns et des autres, concernant un « système » de relations sophistiquées, afin de déterminer ce qui peut être dit publiquement, dans le respect de la loi du 15 septembre 2017. Au demeurant, les acteurs ont peu contesté le projet de la médiation, qui tient à remercier et à saluer l'esprit de collaboration de ceux lui ayant permis de consolider ses approches et ses perspectives.

PARTIE I : LE CADRE DE LA CAMPAGNE EST BIEN ÉTABLI.

I) RAPPEL JURIDIQUE : LES CONDITIONS FINANCIÈRES.

Le financement des campagnes électorales est régi par plusieurs lois bien distinctes, dont les plus importantes sont la loi portant notamment sur le financement des formations politiques du 11 mars 1988⁵ et celles régissant les campagnes électorales dans le titre I du livre Ier du code électoral.

L'élection présidentielle quant à elle est régie par la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel⁶. Par ailleurs, la loi organique n° 2017-1338⁷ et la loi ordinaire n° 2017-1339⁸ du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique sont intervenues afin de renforcer la transparence et garantir la traçabilité du financement des campagnes électorales.

A) LE CADRE JURIDIQUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.

L'élection présidentielle est soumise à un droit dérogatoire particulier, celui de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Cette loi a cependant été complétée à plusieurs reprises, à savoir, par la loi organique du 29 mars 2021, par le décret du 8 mars 2001, et a été précisée par un avis du Conseil Constitutionnel en date du 25 mars 2021. Par ailleurs, cette élection obéit à un calendrier particulier.

Cependant, bien que régie par un droit dérogatoire, l'élection présidentielle se trouve également soumise à des formalités communes aux autres élections.

1) Le calendrier de l'élection présidentielle : rappel des principales dates.

Le début du décompte des dépenses de campagne a commencé le 1er juillet 2021.

En principe, la campagne pour l'élection présidentielle commence officiellement un an avant le scrutin, avec le début des comptes de campagne.

A titre dérogatoire, ce délai a été réduit à neuf mois en raison de la crise du Covid-19 et du report des élections régionales et départementales en juin.

A partir du 1er juillet, et avant le dépôt officiel des dossiers, les candidats devaient donc nommer un mandataire financier - une personne ou une association de financement électoral.

Certains candidats (ceux d'EELV, du PS, de LR) ont été désignés dès l'automne 2021.

La collecte des parrainages a débuté le 30 janvier et s'est achevée le vendredi 4 mars 2022.

Dix semaines avant le premier tour, un décret a été publié pour convoquer les électeurs pour l'élection présidentielle⁹.

⁵ [Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique](#)

⁶ [Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel](#)

⁷ [Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#)

⁸ [Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#)

⁹ [Décret n° 2022-66 du 26 janvier 2022 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République](#)

A compter de la publication de ce décret, les candidats potentiels pouvaient recueillir les 500 signatures d'élus (maires, élus départementaux et régionaux, et parlementaires, soit environ 1 % de la liste des élus habilités par la loi) nécessaires pour participer à l'élection. Les parrainages étaient vérifiés par le Conseil constitutionnel, notamment parce qu'un candidat doit avoir le soutien d'élus d'au moins 30 départements.

La liste officielle des candidats a été publiée le 07 mars 2022 au Journal Officiel.

Chacun des candidats officiels a alors reçu, de la part de l'État, 200 000 € d'avance sur le remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne.

La campagne officielle du premier tour a débuté le 28 mars 2022. Le premier tour de l'élection a eu lieu le 10 avril, le second tour le 24 avril.

Le 24 juin 2022, au plus tard avant 18 heures, soit le 10ème vendredi suivant le 1^{er} tour (art. L. 52-12), les candidats ont déposé leur compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP).

La CNCCFP dispose de six mois (24 décembre 2022) pour se prononcer sur la validité de chaque compte, ainsi que sur le montant forfaitaire à rembourser aux candidats.

Ces derniers ont droit à un remboursement de 47,5 % du montant du plafond prévu par la loi, s'ils ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour ; dans le cas contraire, le remboursement est seulement de 4,75 % du montant du plafond¹⁰ (cf. : ci-dessous).

Du point de vue du crédit bancaire, les candidats pouvaient créditer leurs comptes jusqu'à la date de dépôt de leur compte de campagne, soit le 24 juin 2022.

2) Une formalité commune à toutes les élections : la désignation d'un mandataire financier.

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques a inséré l'article L. 52-4 au sein du code électoral. Ainsi, et comme pour toute élection, les dépenses engagées dans le cadre de la campagne présidentielle doivent uniquement être effectuées au travers d'un compte de mandataire.

Le mandataire peut, conformément à l'article L. 52-4, être une personne physique, mais peut également être constitué sous la forme d'une association de financement spécifique créée à cet

¹⁰ Le montant du remboursement forfaitaire versé par l'État ne peut excéder l'un des trois montants suivants :

- le montant des dépenses électorales arrêté par la commission, après réformations éventuelles ;
- le montant de l'apport personnel du candidat, ajusté au regard des réformations éventuellement opérées en dépenses ;
- le montant maximal prévu par la loi, qui est égal selon le cas :
 - à 4.75 % du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés ;
 - à 47.5 % du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli au moins 5% des suffrages exprimés ;
 - à 47.5 % du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au second tour.

effet, appelée AFE (association de financement électoral¹¹) : l'AFE, elle seule, est obligatoirement déclarée à la CNCCFP. Enfin le mandataire, qu'il soit personne physique ou AFE, doit être différent de celui désigné pour le parti qui soutient le candidat.

Tout candidat à l'élection présidentielle doit déclarer en préfecture le mandataire qu'il a désigné en vue de recueillir des fonds pour le financement de sa campagne : le mandataire est l'intermédiaire obligatoire entre le candidat et les tiers qui participent au financement de la campagne électorale, de manière à pouvoir assurer la transparence et faciliter le contrôle du compte de campagne.

La déclaration du mandataire doit intervenir avant toute collecte de fonds, pendant les neuf mois précédant le premier jour du mois de l'élection (article 3, II, de la loi organique du 29 mars 2021) et au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures, date limite de présentation des candidatures au Conseil constitutionnel (I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962).

Le premier tour de l'élection devant avoir lieu en avril 2022, la collecte des fonds pouvait intervenir à compter du 1^{er} juillet 2021 et jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne (articles L. 52-4 à L. 52-6).

Lorsqu'il a recours à l'emprunt bancaire, le candidat le fait à titre personnel. Les fonds sont donc versés sur son compte, puis il a l'obligation de les reverser sur le compte du mandataire.

B) L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR EN 2017 DANS LA LUTTE POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE FINANCIÈRE (ANNEXE 1).

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 a substantiellement amélioré la transparence de la gestion financière des comptes de campagne et des formations politiques par deux évolutions :

- La consécration pour le mandataire d'un droit à l'ouverture d'un compte.

A travers un nouvel article L. 52-6-1 du code électoral, introduit par son article 27, la loi a consacré pour les mandataires des candidats, le droit à l'ouverture d'un compte et à la mise à disposition des moyens de paiement et services bancaires nécessaires au fonctionnement du compte.

En cas de refus d'ouverture de compte par une banque, le mandataire peut avoir recours à la procédure de droit au compte auprès de la Banque de France, afin que celle-ci désigne une banque pour qu'un compte bancaire y soit ouvert – cette banque, sur demande du mandataire, devant être située dans la circonscription électorale ou près d'un autre lieu choisi par le mandataire.

¹¹ Il est alors obligatoire, pour la constitution de celle-ci, d'adopter la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; cette personne morale est alors dénommée « association de financement électoral » et son objet porte exclusivement sur le financement de la campagne du candidat.

- L'extension du champ des ressources recueillies par le mandataire.

La loi a élargi le champ des ressources à justifier que le mandataire d'une formation politique doit recueillir et déposer sur le compte unique. Jusque-là, seuls les dons reçus en vue du financement de la formation politique devaient être déposés sur ce compte par le mandataire.

Les autres ressources financières, incluant les cotisations des élus, pouvaient être versées directement à la formation politique.

Désormais, cette obligation porte sur l'ensemble des ressources de la formation politique.

Enfin, la loi du 15 septembre 2017 instaure une nouvelle obligation à la charge des candidats à l'élection présidentielle : celle de remettre au Conseil constitutionnel une déclaration d'intérêts et d'activités en plus de la déclaration de patrimoine (les biens du candidats), une fois l'obstacle des parrainages franchi.

Cette déclaration a pour but de prévenir les éventuels conflits d'intérêts qui entacheraient la capacité du Président à exercer ses fonctions de manière objective.

Ces documents sont transmis à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui les rend publics sur son site au moins 15 jours avant le premier tour de l'élection présidentielle (le 8 mars 2022 pour cette élection). Cette publicité est déjà la règle (depuis la loi organique du 11 octobre 2013) pour les déclarations de patrimoine.

II) RAPPEL FINANCIER : LES RECETTES.

On distingue deux sources principales de recettes : les recettes versées directement sur le compte unique du mandataire pour le candidat et les contributions des partis politiques (paiements directs ou concours en nature).

A) LA PREMIÈRE SOURCE DE RECETTES : CELLES PERÇUES PAR LE CANDIDAT.

Le montant global des recettes recueillies n'est pas plafonné (alors que les dépenses le sont, cf. : ci-dessous).

Le candidat ou son mandataire peut encaisser plusieurs types de recettes.

1) Recevoir des dons des personnes physiques.

Les dons sont possibles mais limités et peuvent suivre plusieurs canaux.

a) Les dons des personnes physiques à un candidat sont limités à 4 600 € (150 € en espèces).

- Les montants en cause ne sont pas négligeables en cas de cumul avec ceux faits aux partis.

Une même personne physique ne peut pas, lors d'une même élection, financer la campagne d'un ou de plusieurs candidats pour une somme totale dépassant 4 600 €.

L'article 26 de la loi du 15 septembre 2017 modifie l'article L. 52-8 du code électoral et dispose que seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent désormais verser un don à un candidat.

Les dons en espèces ne peuvent pas excéder 150 € et le montant global des dons en espèces récolté par un candidat ne peut pas être supérieur à 20 % du montant des dépenses autorisées (si ce montant est égal ou supérieur à 15 000 €).

Ces dons ouvrent droit à une déduction fiscale. Toutefois, la CNCCFP rappelle qu'il existe encore des incompréhensions à ce sujet. En effet, pour les candidats recevant des dons, ces derniers n'ouvrent droit à avantage fiscal que dès lors que les candidats valident leurs 500 parrainages.

Ces chiffres ne sont pas aussi stricts qu'ils paraissent au premier abord.

En effet, si les dons aux candidats à la présidentielle sont bien limités à 4 600 € par personne, il est possible de les cumuler avec les dons faits aux partis. Ainsi, un couple peut verser jusqu'à 15 000 € l'année précédant l'élection (7 500 € par an par personne physique), puis la même somme l'année du scrutin, et y ajouter un don direct à un candidat (deux fois 4 600 €), pour un total de 39 200 € défiscalisables à hauteur de 66%, dans la limite de 20 % du revenu imposable (article 200 du CGI).

- Les modalités de versement sont traditionnelles : contrats de vente à distance et numéro de Siret.

Ces dons peuvent se faire soit par chèque, soit par virement bancaire sur le compte du mandataire.

Le paiement en ligne de dons et de cotisations pour les candidats et les partis politiques est possible dès lors que les fonds sont directement versés sur le compte du mandataire et que la traçabilité en est assurée.

En pratique, le candidat ou le parti dispose, sur leur site internet, d'un service proposé par une banque, tandis que les fonds transitent directement vers le compte bancaire du mandataire.

Dans ce cas, un contrat de vente à distance (VAD) pour l'encaissement des dons est proposé par la banque uniquement aux mandataires associations de financement électoral pour des raisons de traçage des fonds utilisés.

N.B. : ce type de contrat n'est pas possible pour les mandataires personnes physiques : les règles du GIE carte bancaire concernent encore prioritairement les personnes morales, qui détiennent un numéro de Siret, qui permet de souscrire un contrat de VAD dans lequel la banque engage sa responsabilité finale.

b) Les dons participatifs et citoyens sur internet sont conditionnés.

Avec l'entrée en vigueur de la loi de clarification du droit électoral du 2 décembre 2019 et de son décret d'application n° 2020-1397 du 17 novembre 2020, le financement participatif sur internet (ou « *crowdfunding* ») est rendu possible.

Ce dispositif permet de réaliser des collectes de fonds, généralement des petits montants, auprès d'un large public d'internautes via des plateformes spécifiques, celles des prestataires des services de paiement (PSP), intermédiaires entre le donateur et le mandataire.

Conçu pour moderniser et faciliter le recueil des financements citoyens tout en assurant la traçabilité des opérations pour garantir le respect des règles du financement de la vie politique, sa mise en œuvre n'est cependant pas sans poser de questions à certains candidats et partis politiques.

En effet, la rédaction du décret d'application précité encadrant les modalités de recours au recueil de dons en ligne en vue de financer une élection, notamment dans sa disposition relative à la perception éventuelle de frais par le prestataire ne pouvant intervenir qu'après le versement du don et non au moment des paiements effectués par les donateurs, est perçue comme peu claire.

Ce procédé est inhabituel pour ces opérateurs et contraint donc les candidats qui souhaitent y recourir à trouver des PSP qui se conforment aux dispositions prévues à l'article 11-3 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990¹².

En l'absence de pratique consolidée (certains partis ont réglé leur problème, d'autres non) et de recul suffisant quant à la nature des contrôles et des décisions que rendra la CNCCFP sur ces nouveautés, certains candidats et partis hésitent encore à recourir à ce dispositif alors même qu'ils en ont été demandeurs, d'autres pensent qu'il faudrait faire évoluer les textes vers davantage de souplesse en permettant par exemple le versement des fonds après déduction des frais par le prestataire ce qui ouvrirait la possibilité de recourir à l'ensemble des PSP existant sur le marché. Cette dernière solution n'est pas envisageable pour la CNCCFP car elle pose de multiples problèmes techniques liés au contrôle des fonds.

2) Disposer de fonds propres.

a) Utiliser l'avance forfaitaire de l'État.

Dès la publication officielle de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel en application de la loi de 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, une avance forfaitaire de 200 000 €, comptée dans l'apport personnel, est versée par l'État aux candidats.

b) Apporter sa fortune personnelle.

Dans le cas des élections présidentielles, dont les enjeux peuvent représenter plusieurs millions d'euros, cette possibilité est limitée.

¹² En sa séance du 19 juillet 2021, la CNCCFP a considéré que l'ensemble des mandataires des partis politiques faisant déjà appel à des PSP pour le recueil de leurs fonds en ligne devaient se mettre sans délai en conformité avec les dispositions prévues à l'article 11-3 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990. Il appartient ainsi au mandataire de se mettre en relation avec sa banque, un établissement de crédit ou tout autre prestataire afin de prendre connaissance des différents types de contrats de perception de fonds en ligne proposés à leurs clients et d'apprécier les modalités d'exécution des opérations de paiements qui y sont attachées et d'en négocier au besoin les termes dans le cadre de la politique interne de l'établissement concerné.

La publication du patrimoine des candidats par la HATVP donne cependant lieu à divers commentaires médiatiques concernant l'engagement personnel du candidat et la nature du risque qu'il est prêt à prendre en cas de problème.

Le capital peut être mobilier (des assurances-vie, par exemple) ou immobilier.

Les cautions de personnes physiques sont également possibles ¹³.

c) Faire appel à des banques européennes pour avoir accès au crédit : de nombreuses conditions à respecter.

L'expérience de la médiation lui permet de souligner les quelques neuf conditions de recevabilité des demandes auprès des banques qui permettent, en principe, de construire un dossier solide :

- le respect des formes (un dossier complet) et un rendez-vous, le plus souvent en agence constituent le premier préalable ;
- le seuil des sondages est diversement apprécié, et discuté par les statisticiens dès que les résultats sont trop justes ou que les variations de pourcentage sont sensibles (il est normalement de 5 %, mais le chiffre de 8 % est habituellement plutôt retenu) ;
- l'existence de « suretés », de garanties, accroît les chances d'obtenir un crédit en renforçant la solvabilité du candidat (et, derrière, s'il existe, du parti) : le risque de crédit doit être réduit au maximum (l'argent emprunté doit être rendu, c'est une loi immémoriale) ;
- le risque de rejet ou de réformation du compte de campagne par le juge de l'élection est étudié et précisément évalué, car, alors, les sommes prêtées seront plus difficilement remboursables, puisque l'État ne remboursera pas, ou pas totalement, le candidat fautif ;
- les efforts du parti du candidat lui-même sur sa gestion déterminent la qualité de son bilan, donc la confiance des prêteurs, si le parti devait être appelé en garantie ;
- le risque de non-conformité est omniprésent, car pour pouvoir tracer les flux d'argent, et vérifier qu'ils ne sont pas sujet à des risques de blanchiment d'argent sale, les procédures et les contrôles, nationaux et internationaux, sont devenus lourds ;
- la réputation, l'image, la notoriété représentent enfin un « capital social » variable, et extrêmement sensible chez les prêteurs d'argent ;
- la nécessité d'avoir un compte actif dans l'établissement, lorsque la banque ne veut travailler qu'avec ses (déjà) clients ;

¹³ [FAQ CNCCEP](#) : La commission considère que : « L'existence d'une caution ne change pas la qualification juridique de l'opération initiale (emprunt du candidat auprès d'un établissement bancaire) ; remboursement de l'emprunt par la caution ne peut a priori s'analyser ni comme un don prohibé par l'article L. 52-8 précité (puisque la loi permet à la caution de se retourner contre le débiteur principal : articles 2305 et suivants du Code civil), ni comme un prêt prohibé par l'article 3 de la loi n° 62-1292 (en l'absence de remise de fonds de la caution au débiteur principal) ; ce n'est que dans le cas où la caution renoncerait explicitement à faire valoir sa créance à l'égard du candidat que son intervention pourrait s'analyser comme un don, dont la fraction supérieure à 4 600 € constituerait une infraction aux dispositions précitées de l'article L. 52-8 du code électoral, réprimée par les peines prévues à l'article L. 113-1 du même code ; en tout état de cause, il est possible à un parti politique respectant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 de se porter caution de son candidat ».

- la demande doit être en adéquation avec la stratégie commerciale de la banque¹⁴.

Sur ces bases, fondées légalement et réglementairement, mais également quelquefois uniquement techniques, les établissements bancaires, en cas de refus, ne craignent pas le débat médiatique national : ces critères sont très largement reconnus et partagés.

A noter encore que la loi du 6 mars 2017¹⁵ a prévu de rendre publiques, à compter de 2018, les informations relatives aux emprunts souscrits par les candidats à une élection pour financer leur campagne ainsi qu'aux emprunts souscrits ou consentis par les partis politiques.

La CNCCFP reçoit une copie du contrat de prêt et un tableau d'amortissement ou de remboursement.

Enfin, s'agissant des élections présidentielles, une condition supplémentaire essentielle, imposée par la loi, doit être considérée : l'obtention de 500 signatures permettant de se présenter officiellement. Cette condition simplifie considérablement les échanges avec les établissements bancaires, car un candidat qui n'aurait pas obtenu un nombre suffisant de parrainage ne pourra prétendre à un prêt.

B) LA DEUXIÈME SOURCE : L'AIDE D'UN PARTI POLITIQUE.

1) Les partis peuvent emprunter pour leurs candidats auprès des banques : les prêts « miroirs ».

Le parti (ou le micro-parti qui est un parti comme un autre au sens de la loi du loi n° 88-227 du 11 mars 1988) peut accorder un prêt avec intérêt au candidat à condition qu'il ait lui-même souscrit un emprunt à cette fin et dans la limite des intérêts y afférents, c'est le principe du prêt « miroir » (article L. 52-8 du code électoral).

Le candidat devra donc fournir lors du dépôt de son compte toutes les pièces justificatives relatives à l'emprunt souscrit par la formation politique (contrat de prêt, échéancier détaillant les charges d'intérêt, etc.).

2) Les partis (eux-seuls¹⁶) peuvent emprunter auprès des personnes physiques, sous conditions.

Les prêts ne peuvent plus l'être à titre habituel et ne devront pas être des dons déguisés.

Depuis l'entrée en vigueur du [décret du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#) le 1^{er} janvier 2018, les conditions des prêts accordés par les personnes physiques aux partis politiques ont été précisées.

¹⁴ Les banques peuvent vouloir se déterminer en fonction de certaines valeurs propres à attirer les prêteurs (engagements durables, écologiques, humanitaires, etc.).

¹⁵ [Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats](#)

¹⁶ Les personnes physiques peuvent aussi prêter à des candidats en général, mais pas aux présidentielles, et sous conditions : la durée est inférieure ou égale à 18 mois et le taux d'intérêt est compris entre zéro et le taux d'intérêt légal ; le montant total ne peut excéder 47,5% des dépenses engagées ([décret du 17/11/2020](#)).

La durée est inférieure ou égale à 24 mois et le taux d'intérêt est compris entre zéro et le taux d'intérêt légal ; le montant total dû par chaque parti dans le cadre des prêts consentis par les personnes physiques doit être inférieur ou égal à 15 000 €.

Le taux d'intérêt légal est celui applicable aux créances des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels¹⁷.

Ces emprunts ne sont pas rares, par exemple :

- en 2019, la France Insoumise, à l'occasion de la campagne pour les élections européennes, avait collecté plus d'un million et demi d'€ grâce à son « emprunt populaire » avec versements de 400 € au minimum, remboursable en 12 mois sans intérêt, via une plateforme spécifique sur internet « Finactions » ;
- en 2020, après les européennes, le RN avait appelé les militants à participer à un « emprunt patriotique » à hauteur d'au moins 1 000 €, avec un intérêt de 5 %¹⁸, pour renflouer les caisses du parti.

3) Les partis politiques (et les micro-partis) peuvent donner librement aux candidats.

Tout parti politique relevant de [la loi n° 88-227 du 11 mars 1988](#) peut contribuer au financement de la campagne électorale d'un candidat sous la forme d'un don.

Il n'existe pas de plafond limitant le montant total que peut engager un parti afin de financer des campagnes électorales à travers les versements définitifs.

Cependant, les dons des personnes physiques à un parti politique sont limités : un même donateur personne physique ne peut verser plus de 7 500 € par an de dons et cotisations à l'ensemble des partis politiques.

4) Les partis politiques peuvent aider diversement leurs candidats.

Les partis peuvent aussi participer au financement de certaines dépenses de la campagne du candidat (ex. : organisation de réunions, dépenses de formation, etc.).

Ils peuvent apporter des concours en nature, verser des fonds à titre définitif, faire des avances de trésorerie (dans l'attente des recettes bancaires par exemple).

C) CE QUE LES CANDIDATS NE PEUVENT PAS FAIRE.

1) Emprunter à des personnes physiques.

L'article 3.II alinéa 4 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel interdit aux personnes physiques de consentir des prêts et avances remboursables aux candidats.

¹⁷ [Arrêté du 16 juin 2021 relatif à la fixation du taux de l'intérêt légal](#), Ministère de l'Economie et des finances : fixé à 3,12 % au 1^{er} juillet 2021.

¹⁸ Dans une décision rendue suite à un recours contre les dispositions encadrant les prêts aux partis (recours du FN en 2018), le Conseil d'État a indiqué que s'agissant des prêts consentis à un taux situé au-delà de la fourchette comprise entre zéro et le taux légal, l'autorité investie du pouvoir réglementaire n'a fixé aucune autre condition ou limite que celles posées par le législateur : un taux supérieur n'est donc pas illégal.

Malgré les réformes du code électoral, cette interdiction n'a jamais fait l'objet de modification. La disposition repose sur la crainte de l'enrichissement du candidat et le souci de traçabilité des fonds.

2) Recevoir des dons de personnes morales et des prêts non européens.

- Les dons des personnes morales de droit privé, de droit public, de droit étranger et d'État étranger sont interdits (article L 52-8 du code électoral).
- Les prêts des personnes morales aux partis et aux candidats sont désormais interdits, exceptés ceux octroyés par les partis politiques et les banques ayant leur siège social dans l'Espace économique européen.

3) Recevoir des prêts d'un État étranger.

La loi du 15 septembre 2017 dispose qu'un État étranger ne peut prêter de l'argent à un parti politique français.

Un État étranger ou une banque non-européenne ne peuvent plus prêter ou apporter leur garantie aux prêts accordés à un parti ou à un candidat pour financer sa campagne électorale.

D) CE QUE L'ÉTAT REMBOURSE DES DÉPENSES.

1) Le montant maximal et minimal.

En l'état actuel des textes (décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009), les plafonds de dépenses autorisées s'élèvent respectivement à 16, 851 M€ pour chacun des candidats présents au premier tour et à 22, 509 M€ pour chacun des deux candidats présents au second tour.

Conformément au dernier alinéa de l'article L. 52-11, applicable à l'élection présidentielle, dans sa rédaction issue de la loi de finances n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, il n'a pas été procédé à une actualisation de ces plafonds depuis 2012 dans un souci d'économies, le déficit public des administrations publiques n'étant pas nul.

Ces plafonds de dépenses doivent être mis en rapport avec le montant maximal du remboursement forfaitaire versé par l'État et prévu par la loi :

- pour les candidats présents au 1^{er} tour (ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés) : 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales, soit 8 004 225 € ;
- pour les deux candidats présents au second tour : 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales, soit 10 691 775 €.

Le montant du remboursement forfaitaire versé par l'État ne peut excéder l'un des trois montants suivants :

- le montant des dépenses électorales arrêté par la commission, après réformations éventuelles ;
- le montant de l'apport personnel du candidat, ajusté au regard des réformations éventuellement opérées en dépenses ;

- le montant maximal prévu par la loi, qui est égal, selon le cas, à :
 - 4,75 % du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés ;
 - 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés ;
 - 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au second tour.

Ces pourcentages sont décisifs :

- en général, les candidats tablent sur un prêt maximal de 8 M€, mais un prêt demandé de 10 691 775 € correspondant au montant maximal du plafond remboursable dans le cadre de la réglementation en vigueur pour les deux candidats présents au 2^{ème} tour, est envisageable ;
- en revanche, les plus petits candidats fixent leurs dépenses sur le montant maximum de 800 000 € remboursés par l'État, si la CNCCFP ne relève aucune irrégularité comptable, à tous les candidats qui n'atteignent pas le seuil de 5 % des voix.

Dans l'ensemble, l'immense majorité des acteurs politiques saluent l'existence d'un tel mécanisme de plafonnement, qui permet d'éviter les financements astronomiques caractéristiques de certaines élections (11 milliards de dollars pour les présidentielles américaines de 2020). Il convient de noter que ces montants n'ont pas été réévalués pour tenir compte de l'inflation dans la période récente, mais ce souci d'économie, qui se veut exemplaire, commencerait à représenter une contrainte pour les mouvements qui veulent procéder à de grandes manifestations médiatiques souvent coûteuses.

2) La prise en charge des intérêts et du coût des assurances.

La prise en charge par l'État des intérêts et du coût des assurances est saluée par les partis, malgré une réserve concernant l'assurance décès/invalidité imposée par les banques.

La loi du 15 septembre 2017, dans son article 26, précise les conditions dans lesquelles les partis politiques peuvent mettre à la charge des candidats des intérêts au titre de prêts octroyés à des candidats pour le financement de leur campagne.

Les banques appliquent généralement le taux légal (fixé à 3,1 % au premier semestre 2022)¹⁹. La CNCCFP accepte, au titre des dépenses électorales, des intérêts dans la limite du taux d'usure²⁰.

Cependant des taux de 5 % et plus ont pu être pratiqués par les partis dans le cadre d'emprunts dits « citoyens ».

¹⁹ Arrêté du 26 décembre 2021 relatif à la fixation du taux d'intérêt légal, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance.

²⁰ En vertu de l'article L. 314-6 du code de la consommation, « constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit et les sociétés de financement pour des opérations de même nature comportant des risques analogues ».

Par ailleurs, les candidats souscrivent une assurance emprunteur comprenant la garantie décès/invalidité dont les frais liés à la conclusion d'un contrat de prêt entrent dans les dépenses pouvant donner lieu à remboursement si elles sont payées avant la date de dépôt du compte.

Cette assurance peut être utile avant le 1^{er} tour (car en cas de décès du candidat avant le scrutin le remboursement ne pourra se faire, il n'y aura jamais 5 % de votants pour un mort : il est donc normal que les banques aient une garantie). En revanche, cette assurance apparaît inutile après le premier tour de scrutin si le résultat est conforme aux attentes : en effet, une fois le premier tour passé, si un emprunt avait été souscrit et que le seuil des 5% a été atteint, le droit à remboursement est acquis même en cas d'accident ou de décès du candidat. Cette assurance pourrait donc être supprimée après le 1^{er} tour, c'est de l'argent gaspillé.

III) RAPPEL HISTORIQUE : TRÈS PEU DE BANQUES ACCORDENT DES PRÊTS POUR FINANCER LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES.

En 2017, la majorité des candidats officiels à l'élection présidentielle avaient obtenu un prêt bancaire. Il est donc excessif d'entendre dire que la démocratie, au plan financier, ne fonctionne pas.

En revanche, le dossier de la candidate du RN n'était pas passé (la candidate avait connue quelques difficultés pour réunir les financements nécessaires pour sa campagne²¹).

Par ailleurs, sauf exception (notamment si le candidat est client de longue date), ce sont principalement certaines banques mutualistes qui acceptent d'accorder un prêt bancaire aux candidats aux élections présidentielles.

A) LES RESSOURCES BANCAIRES MOBILISÉES PAR LES CANDIDATS²² RESTENT IMPORTANTES.

Il y a une autre façon de classer les ressources que celle indiquée au chap. II. En considérant que les versements personnels et les recettes commerciales diverses sont aléatoires, il y a en fait trois blocs : les emprunts (inclus dans l'apport personnel), les dons, et les aides des formations politiques.

1) La part des emprunts bancaires représente un tiers des ressources totales mobilisées par l'ensemble des candidats.

Lors de la précédente campagne électorale en 2017, après publication des comptes de campagnes par la CNCCFP, le bilan des différents apports mobilisés par les candidats a été le suivant : le total des recettes déclarées des 11 candidats officiels s'est élevé à 74,9 M€ (ce montant était équivalent à celui déclaré en 2012 par les 10 candidats présents, à savoir 75,1 M€, représentant, en moyenne, 6,8 M€ par candidat).

- L'apport « personnel » des candidats (qui comprend les versements personnels du candidat, relativement négligeables, ses propres emprunts bancaires et les emprunts

²¹ La candidate avait pu se faire financer grâce à un prêt du micro parti Cotelec dirigé par un proche de la candidate. Cette ressource d'un montant de 6 M d'€ avait été validée par la CNCCFP. Finalement, c'est le parti qui avait fini de rembourser le responsable en question par une cession de créance sur l'aide publique.

²² Source : [19^{ème} Rapport d'activité CNCCFP](#)

effectués auprès des partis) est en légère baisse en 2017 : 58,5 % du total des recettes comptabilisées contre 66,3 % en 2012 (soit environ deux tiers des ressources totales).

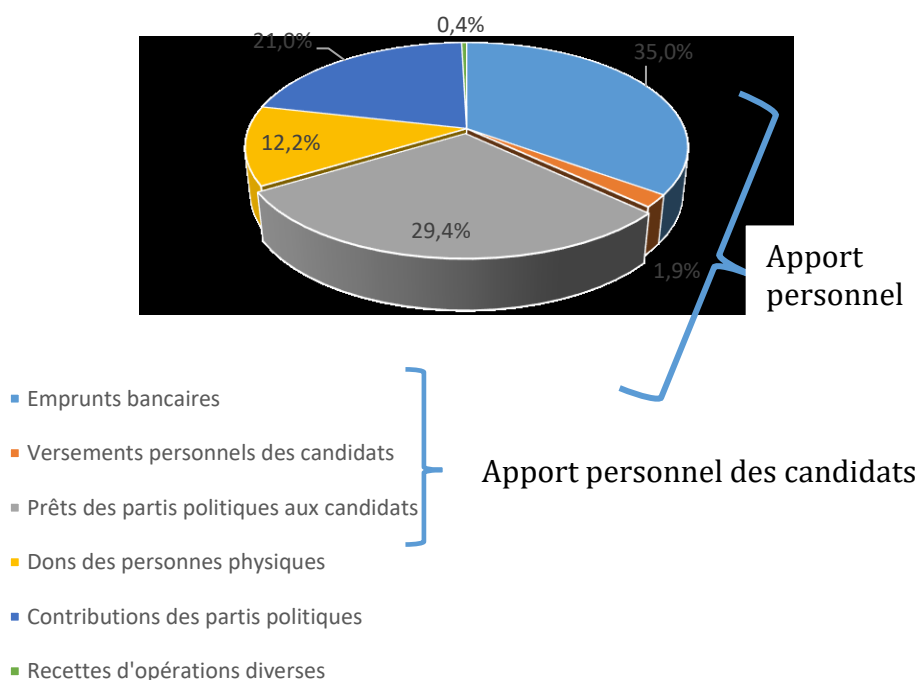
- La part des emprunts souscrits par le candidat auprès des établissements bancaires représente toujours une part importante et stable des recettes perçues au cours des deux dernières campagnes électorales : en 2017, les emprunts représentaient 35,2 % de l'ensemble des recettes contre 35 % en 2012 (soit plus du un tiers).
- La part des prêts consentis par les partis politiques aux candidats est à la baisse : la part de cette recette passe de 29,4 % du total des recettes en 2012 à 21 % en 2017.
- La part des dons des personnes physiques recule pour l'ensemble des candidats, passant ainsi de 12 % en 2012 à 6,3 % du total des recettes en 2017.
- En revanche, les contributions des partis politiques, comprenant les versements définitifs (dons), les dépenses payées directement par les partis et les concours en nature sont relativement variables : 21 % en 2012 contre 32,8 % du total des dépenses en 2017.

En conclusion, l'apport personnel, qui comprend surtout les emprunts du candidat et ceux via les partis, demeure la principale source de financement du candidat à l'élection présidentielle avec environ deux tiers des ressources.

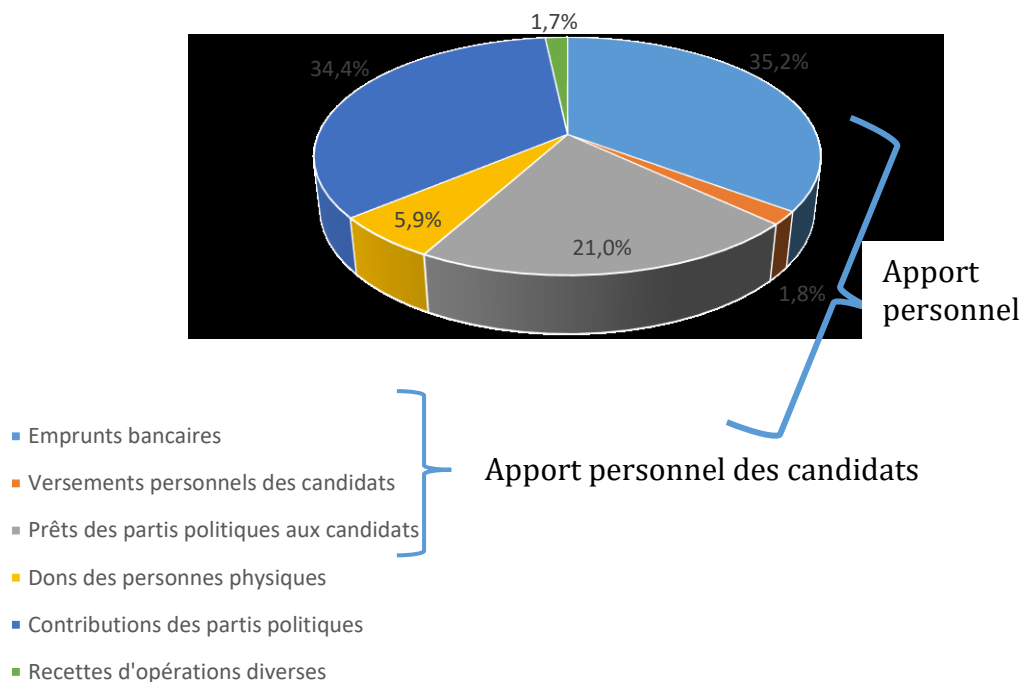
Les partis et mouvements apportent environ un tiers des recettes.

Les dons font le solde autour de 10 %, la part des citoyens étant relativement faible, ce qui peut interroger (cf. : P III, Chap. III).

**Part de l'apport personnel (dont l'emprunt bancaire)
dans les ressources des candidats en 2012**



Part de l'apport personnel (dont l'emprunt bancaire) dans les ressources des candidats en 2017



2) La part du financement par emprunts bancaires pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % représente encore plus de 20 %, mais baisse.

Six candidats ont obtenu moins de 5 % des voix à l'issue du premier tour de l'élection présidentielle ; certains d'entre eux avaient contracté des prêts bancaires dont la part n'était pas négligeable dans le total des recettes.

Cependant, cette part a connu une baisse notable, passant de 36,8 % en 2012 à 23,9 % en 2017.

Cette baisse a été compensée de deux manières :

- la contribution sur leurs fonds propres a été plus importante : 16,72 % des recettes totales contre 2,25 % pour les candidats ayant plus de 5% des voix.
- Les prêts des partis politiques ont fortement augmenté : 30 % du total des recettes 2017 (part qui a doublé par rapport à 2012) alors qu'ils représentent 21 % du total des recettes pour les candidats ayant obtenu au moins 5 %.

L'apport personnel pour ces candidats avait représenté près de 71 % du total des recettes contre 57,5 % pour les candidats ayant obtenu plus de 5 %.

B) LES STRATÉGIES DES ACTEURS.

1) La stratégie des rares banques prêteuses.

Souvent, les banques en question ne prennent pas de décision ferme plusieurs mois avant le 1^{er} tour : au mieux, les modalités du déblocage des fonds sont réglées dans le document de prêt (quelque fois, 50 % au moment de l'accord, puis 50 % au moment des parrainages, donc assez tard).

Elles peuvent même attendre de connaître quels candidats pourront officiellement se présenter (en particulier, après avoir réuni les 500 parrainages nécessaires, cf. : ci-dessus) ; elles peuvent réserver leur décision finale au dernier moment, avant le scrutin.

Pour des demandes de prêt de plusieurs millions d'€, la procédure d'analyse n'apparaît pas excessivement longue (un mois à un mois et demi environ, mais la procédure est plus rapide lorsque la banque refuse immédiatement la demande).

De manière générale, certains candidats réclament que les banques s'engagent à débloquer les fonds prêtés au plus vite. D'autres mentionnent que les difficultés concernent moins le déblocage effectif des fonds que les conditions précises des prêts en amont (précompte des intérêts, méthode de déblocage en plusieurs tirages, ...).

2) La stratégie des emprunteurs.

Le but de l'emprunteur est de pouvoir faire campagne en ayant accès aux ressources financières les plus élevées possibles.

Le premier tour de 2022 permettait d'envisager d'une part une campagne remboursable de 8 M€ (y compris le prêt du parti - qui doit être remboursé par le candidat), plus, d'autre part, une campagne de 8 M€ sur des recettes hors apport personnel (dons, aides en nature du parti du candidat, dépenses directement réglées par le parti).

Des stratégies différentes ont été mises en œuvre : le parti peut emprunter pour le candidat, celui-ci peut le faire en son nom, ou les deux approches peuvent avoir cours.

En général, le candidat élabore un mixte de recettes : d'une part, des recettes pour régler des dépenses remboursables par l'État (emprunt auprès d'une banque, emprunt auprès d'un parti et des fonds propres), et, d'autre part, des recettes (telles que les dons, les contributions en nature...) pour couvrir des dépenses non éligibles au remboursement.

Un vague débat a eu lieu fin novembre pour déterminer le montant idéal de dépenses d'une campagne.

Ce point semble toutefois fragile : les candidats présents au second tour en 2017 ont tous quasiment atteint le plafond (22 M€), mais tous les candidats ayant beaucoup dépensé n'ont pas obtenu nécessairement de gros scores. Cela a été vrai pour la campagne du PS, à 15 M€, avec un résultat de 6 % des voix pour Benoît Hamon, ou encore avec l'affaire Bygmalion en 2012, dans laquelle la campagne de Nicolas Sarkozy a coûté 43,8 M€ pour un plafond autorisé de 22,5 M€.

Les plus petits candidats ajustent leurs dépenses sur le montant maximum de 800 000 € remboursés par l'État pour tous les candidats qui n'atteignent pas le seuil de 5 % des voix (sauf incident..., le compte peut être rejeté par la CCNFP, ou réformé : en 2017, quatre candidats n'ont eu droit qu'à une partie de leur remboursement).

Ce montant sert donc aussi de minimum présentable aux banques en cas de demande de prêt : la banque prêteuse est assurée (sauf accident) d'être remboursée à cette hauteur.

Cela dit, tous les candidats ne font pas appel aux banques. En 2017, trois des 11 candidats présents au premier tour n'ont pas fait appel aux banques (LR, UPR et Lutte Ouvrière).

IV) LES DISPOSITIONS MÉTHODOLOGIQUES DE LA MÉDIATION.

La médiation a reproduit la méthodologie mise en œuvre lors des trois scrutins précédents, qui paraît maintenant bien rodée : concertation et information.

A) LE TRAVAIL DE LA MÉDIATION.

Les prérogatives du médiateur sont listées dans le décret du 27 mars 2018 précisant son office. Agissant en toute indépendance et impartialité, la question de leur renforcement a été posée.

1) Le statut du médiateur pourrait être enrichi à la marge.

Alors que le médiateur est chargé de faciliter le dialogue entre les candidats et les établissements bancaires, certains estiment que les prérogatives de ce dernier ne sont pas suffisantes : l'idée d'élargir les possibilités du médiateur a été émise.

a) L'allongement du délai de saisine du médiateur est nécessaire.

Comme il a été vu précédemment, lors des élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021, la médiation a été saisie d'un nombre non négligeable de problèmes après la date légale (21 saisines sont intervenues après le 11 juin, soit 75 % de ses cas²³). Ainsi, la médiation a plusieurs fois évoqué l'idée d'allonger les délais permettant de la saisir (cf. Partie III, chap. I A).

b) La publication de la liste des banques critiquables n'apparaît pas nécessaire.

La mission parlementaire estime que les prérogatives du médiateur pourraient être enrichies en lui permettant de publier la liste des banques pour lesquelles des anomalies ont été constatées (exemple : refus de prêt même si tous les critères semblent satisfaits).

Cette approche paraît contre-productive : il n'existe pas de droit au crédit, les banques sont libres de refuser une demande de prêt et n'ont pas l'obligation d'apporter une justification ; par ailleurs, à l'heure actuelle, la médiation publie des performances générales entre groupes et elle saisit chaque groupe des errements constatés dans les quelques agences responsables, dans un courrier ad hoc, à la fin de la campagne. Il est demandé aux groupes de « faire le nécessaire », ce qui semble acquis.

²³ 21 cas sur 28.

Le point sera réexaminé à l'occasion de la campagne des élections législatives.

c) Le médiateur dispose déjà implicitement d'un « mandat de négociation ».

Les partis ou candidats en difficulté saisissent la médiation qui s'emploie à traiter les difficultés avec ses moyens en interpellant les bons échelons.

d) La saisine du médiateur par la BdF ou l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) fonctionne déjà.

2) Le rapport au Parlement et à l'exécutif et le secret des affaires : un faux débat pour la médiation.

La transparence est-elle incompatible avec le secret bancaire ?

Le débat entourant le secret bancaire peut sembler sérieux de prime abord. La question qui peut se poser est celle de savoir si le secret bancaire ou le secret professionnel est opposable au médiateur. Corrélativement, le médiateur est-il tenu au secret ?

Il convient de distinguer entre :

- le « secret bancaire », qui est le secret professionnel relatif aux banques, auquel sont tenues les banques, inscrit à l'article L. 511-33 du code monétaire et financier ;
- le secret professionnel qui découle d'un principe général de protection des informations recueillies dans l'exercice d'une activité professionnelle.

Concernant le secret professionnel relatif aux banques – dit secret bancaire – il n'est pas opposable, par dérogation, au médiateur. L'article 28 VI de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique dispose en effet que « (...) *Le secret professionnel protégé par l'article L. 511-33 du code monétaire et financier n'est pas opposable au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques* (...) ».

Il ressort de ces dispositions que le secret bancaire que doit respecter tout membre d'un établissement de crédit (article L. 511-33 du code monétaire et financier), ou encore le secret professionnel que doivent respecter les comptables de l'État (le trésor public – article 26 de la loi de 1983) sont tenus de communiquer au médiateur du crédit, lorsqu'il en fait la demande, toute information utile dont ils disposeraient, notamment les informations relatives aux cessions de créances existantes et aux éventuelles oppositions à paiement auprès d'un tiers.

S'agissant du secret professionnel, il s'applique au médiateur. Autrement dit, le médiateur doit tout savoir, mais il ne pourra tout dire... En effet, le médiateur ne dispose pas d'une liberté totale de diffusion des informations dont il a connaissance dans le cadre de sa mission.

L'article 28 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoit que : « (...) IV. – *Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle civile sans l'accord des parties.* »

Le médiateur du crédit, en tant que dépositaire d'informations concernant ou intéressant toute personne physique ou morale dont il a eu connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions est donc tenu, comme tout agent public, au secret professionnel, sauf accord express de la personne concernée elle-même.

Toutefois, le raisonnement ne peut s'arrêter là.

Les candidats et partis s'expriment régulièrement devant les médias sur les difficultés qu'ils rencontrent, voire en font un argument politique à part entière, et, ce, s'agissant même quelquefois des modalités commerciales.

Du coup, la question de savoir si, de banque à banque, ou à l'intérieur du même groupe, telle ou telle information est communicable n'a plus de sens. Le médiateur s'appuie sur les révélations médiatiques faites librement par les candidats et les partis (de manière plus ou moins accessible, il est vrai...), à charge pour lui de vérifier la pertinence des informations auprès des personnes responsables.

Dans tous les cas, le médiateur n'a nul besoin de révéler des secrets particuliers, protégés par la loi – comme l'indiquent les trois rapports existants et accessibles sur Internet.

Enfin, le médiateur ayant l'obligation de faire rapport à l'exécutif et au Parlement des activités de sa mission (ce qui n'est pas la mission de tous les médiateurs), la saisine du médiateur par un demandeur (candidat ou parti) vaut accord tacite de levée du secret bancaire le concernant vis-à-vis de l'établissement de crédit.

3) L'information sur la médiation (cf. : site du ministère de l'Intérieur).

Le ministère de l'Intérieur ayant révisé son site, les informations concernant le [médiateur](#)²⁴ sont disponibles dans la rubrique « Elections » également renouvelée.

Le rôle du médiateur, les modalités de saisine et la mise à disposition de la documentation ont été revus.

Dans l'espace consacré au médiateur, les lettres aux partis, les rapports et les différents documents d'information sont téléchargeables. Le formulaire de prise du contact est également disponible pour les saisissants.

Enfin, le ministère de l'Intérieur diffuse les procédures de saisine du médiateur dans son memento du candidat.

B) LE TRAVAIL D'INFORMATION AVEC LES POLITIQUES (ANNEXE 2).

La médiation a procédé à d'innombrables communications personnalisées avec certains candidats, partis et mouvements.

Elle a réuni les acteurs à l'occasion de visio-conférences (le 16 décembre et le 17 mars). Elle a diffusé un dossier modèle de demande de prêt (cf. : annexe 2).

²⁴ <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/comment-sont-encadrees-campagnes-electorales/mediateur-du-credit>

PARTIE II : LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE.

I) LE TRAVAIL DE LA MÉDIATION.

A) DES SAISINES PEU NOMBREUSES.

1) La période d'intervention de la médiation a été prolongée.

Les demandeurs ont fait appel à la médiation bien avant l'obtention des parrainages et donc avant l'officialisation de leur candidature.

La médiation a été sollicitée dès l'été 2021 par des partis qui démarraient les démarches de recherche de financement (RN et les Patriotes) pour leurs futurs candidats. Les premières interventions de la médiation ont débuté dès le début du mois de septembre.

Alors que la médiation pouvait intervenir jusqu'au 1^{er} avril pour les refus d'ouverture de comptes et jusqu'au 25 mars pour les refus de crédits, conformément aux dispositions du décret 2008-1397 du 27 mars 2018 relatif au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, ses interventions se sont arrêtées le 10 mai.

2) La médiation a eu à gérer au total 23 dossiers fort différents pour neuf saisines sur les 32 candidats déclarés, soit 28 % d'incidents.

64 personnalités ont reçu au moins un parrainage d'un élu, et ont ainsi été recensé par le Conseil Constitutionnel *sans pour autant s'être tous eux-mêmes déclarés candidats*.

Sur ces 64 noms figurant sur la liste, 32 avaient explicitement annoncé leur candidature et avaient reçu au moins un parrainage à la veille de la publication de la liste officielle : ce sont donc ces 32 candidats qui sont pris en considération pour établir un diagnostic.

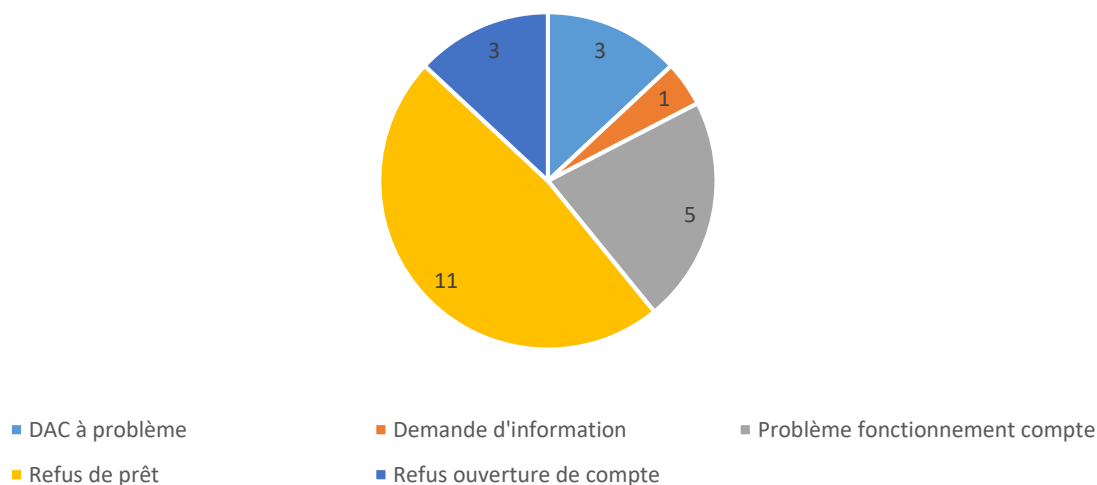
La publication officielle de la liste définitive par le Conseil Constitutionnel le 07 mars fait état de 12 candidats recevables²⁵.

La médiation a été sollicité par neuf partis ou candidats. Pour certains (trois partis et un candidat), la médiation est intervenue pour des problèmes différents ou auprès de plusieurs banques. En conséquence, pour ces neuf demandeurs, la médiation a ouvert 23 dossiers distincts (14 pour des candidats et neuf pour des partis ou mouvements politiques), soit un taux d'incident global de 28 % (neuf demandeurs/32 candidats).

21 agences bancaires (il y en a 35 000) ont été en cause pour des refus d'ouverture de compte, des problèmes de fonctionnement de compte ou de refus de prêts : globalement, la charge de gestion des demandes des candidats pour les banques peut apparaître limitée, même si quelques dossiers peuvent peser lourds.

²⁵ Source : Conseil Constitutionnel

Motifs des saisines



Ce taux d'incident de 28 % est plus élevé que ceux constatés aux précédentes élections (3 à 4 %), mais peut néanmoins être relativisé au regard du nombre beaucoup moins important de candidats que pour les élections municipales ou départementales et régionales.

B) UN RATIO DES INCIDENTS STANDARD.

Dans certains cas, la médiation est intervenue plusieurs fois pour le même parti ou candidat. Ainsi, sur les 23 dossiers traités, 11 dossiers relèvent du même candidat, deux partis ont signalé deux incidents chacun et, pour un autre parti, trois incidents ont été notés.

1) Les ouvertures de compte et les DAC à problèmes pour les candidats et les partis représentent 18 % de problèmes.

Cependant, un calcul d'apothicaire concernant les 32 prétendants permet de distinguer deux situations : les incidents rencontrés par les partis et ceux rencontrés par les candidats.

- Les partis ont saisi la médiation quatre fois pour des difficultés liées à l'ouverture de compte, soit au nom du parti lui-même, soit au nom du mandataire (trois refus d'ouverture de compte, un DAC à problème).

A noter que dans le cas du DAC à problème pour un mouvement politique, la médiation est intervenue à cause d'un délai d'ouverture du compte dépassant un mois.

Par ailleurs, la médiation est intervenue pour l'obtention de la lettre de refus nécessaire dans le cadre d'une demande de DAC auprès de la BdF pour un parti politique (cf. II.B.2.c).

- Pour ce qui est des candidats, la médiation a traité deux DAC à problèmes.

Finalement, ce chiffre de 18 % est à peu près comparable à ce qui existe pour la plupart des élections (cf. : tableau ci-après), et malgré la particularité de l'élection présidentielle, notamment du fait d'un nombre de candidats restreint (32 en lice avant l'obtention des parrainages et 12

après publication de la liste officielle) : le nombre de recours à la médiation pour les ouvertures de compte est légèrement inférieur à celui des européennes (18 % contre 23 %) et supérieur à ceux des scrutins locaux .

Par ailleurs, dans le domaine parallèle, mais particulier, du fonctionnement du compte lié à la mise à disposition des services de recueil de dons en ligne (cf. II.B.1), la médiation a été saisie à cinq reprises pour des problèmes de fonctionnement du compte bancaire de partis ou de leurs mandataires, soit 8 % des problèmes.

Enfin, la médiation est intervenue en parallèle de la Banque de France pour trois demandes d'exercice du droit au compte (DAC à problèmes) : un DAC concernait un parti politique et deux DAC concernaient des candidats à la présidentielle.

Ouverture de comptes :

Européennes 2019	Municipales 2020	Départementales et Régionales 2021	Présidentielle 2022
23 % d'incidents pour 34 candidats*	3,8 % d'incidents pour environ 5000 candidats (communes de plus de 9 000 hab.)**	2,8 % d'incidents pour un total de 8047 candidats**	18 % d'incidents pour un total de 32 candidats déclarés et 12 retenus officiellement**

**Données basées sur du déclaratif et non sur les saisines traitées*

***Données basées sur les saisines traitées par la médiation et la BdF (dans le cadre du droit au compte)*

2) Les demandes de crédit : 100 % d'accord (possible) pour les « grands » candidats.

Seule la CNCCFP est en mesure de statuer sur l'arrêté des comptes des candidats, et leur teneur réelle ; elle dispose de six mois pour ce faire.

Le point suivant, qui rend compte de la « gestion de l'actualité » par la médiation, devra donc être vérifié au vu des comptes déposés le 24 juin, et à valider dans les six mois (24 décembre).

100 % des candidats officiels crédités d'au moins 5 % dans les sondages (au meilleur moment de leur campagne) et qui en ont fait la demande, avait/ont eu la possibilité d'obtenir un crédit bancaire.

Sur les douze candidats officiellement autorisés à se présenter, six étaient en mesure de demander un crédit, soit 50 %, un taux très supérieur aux taux habituels dans les autres élections (environ 20 %), ce qui accrédite l'idée ordinaire que l'élection présidentielle est couteuse, même si l'un des candidats, doté de plus de 5 % des suffrages dans les sondages, a pu faire front sans crédit bancaire²⁶.

La médiation a été saisie de plusieurs refus de prêt pour un même candidat qui a finalement pu trouver une solution auprès d'une banque européenne (cf. ci-dessous II D), ce qui signifie que, sur les six candidats demandeurs, tous pouvaient/ont obtenu un prêt, soit un taux supérieur à celui de 2017, et supérieur au taux habituel d'environ 80 %.

²⁶ Situation déjà rencontrée en 2017.

Ces résultats ne se sont pas traduits de la même manière à l'approche et au vu des résultats du 1^{er} tour.

Les six autres candidats étaient dans des situations différentes ; cinq n'étaient pas en mesure de solliciter de prêt, étant en dessous des 5 % nécessaires pour obtenir le remboursement des dépenses de campagne (mais l'un d'eux a obtenu un prêt d'une somme de 600 000 €, et un autre a renoncé finalement à se présenter, selon ses déclarations, devant le peu d'écho médiatique de son programme), le sixième, crédité d'un nombre de voix important, n'a pas conclu avec les banques.

Ceux-là n'ont pas ou peu sollicité la médiation.

Finalement, le ratio des incidents ne diffère pas vraiment de ceux des autres élections.

Demandes de crédit :

Européennes 2019	Municipales 2020	Régionales et Départementales 2021	Présidentielle 2022
20 % d'incidents pour 34 candidats*	1 refus signalé sur 5000 candidats (communes de plus de 9 000 hab.)**	2 refus traités par la médiation pour un total de 8047 candidats dont un finalement résolu**	1 refus (finalement réglé) pour un total de 32 candidats déclarés et 12 officiels **

*Données basées sur du déclaratif et non sur les saisines traitées

**Données basées sur les saisines traitées par la médiation

C) LE SONDAGE AUPRÈS DES 32 CANDIDATS (RETEX, ANNEXE 3).

Un sondage a été tenté auprès des 32 candidats déclarés de l'élection présidentielle.

En 2021, au-delà des cas qui étaient remontés directement à la médiation (un seul cas non résolu), un sondage, visant le retour d'expérience (RETEX) réalisé pour la campagne de l'année, avait montré que 11 % des candidats sondés avaient sollicité un prêt, et n'avaient pas eu de problèmes.

Au-delà de ses saisines (cf. : ci-dessus), la médiation a adressé un questionnaire le 1^{er} avril 2022 aux 32 candidats. Par rapport à l'ensemble des candidats ayant reçu au moins un parrainage, il a fallu écarter les candidats dits « *fantaisistes* », n'ayant jamais fait publiquement acte de candidature et les candidats ayant fait publiquement acte de candidature, mais qui se sont finalement désistés.

Ce questionnaire visait à avoir une vision plus complète des démarches effectuées par les candidats et leurs mandataires, mais également à cerner les besoins et difficultés rencontrées. Il avait pour objectif d'établir un diagnostic sur un panel représentatif de candidat n'ayant pas saisi la médiation, afin de mieux appréhender leur capacité de négociation avec les établissements bancaires. Le questionnaire était consultable sur le site de Lime Survey et comprenait quatre groupes distincts de question²⁷ :

²⁷ Détails des questions, cf annexe 3

1. les questions préliminaires,
2. les questions relatives aux demandes d'ouverture de compte,
3. les questions relatives aux demandes de prêt,
4. les questions complémentaires.

A noter que, malgré les relances effectuées par la médiation, aussi bien par courrier, que lors des réunions organisées par cette dernière, peu de candidat ont répondu au questionnaire retour d'expérience, ce que la médiation veut interpréter comme un signe positif sur l'absence de difficultés incompréhensibles.

1) Seulement 15 % de retours complet du questionnaire.

Les retours de formulaires ont été complets pour cinq d'entre eux (15 %), et partiels, c'est-à-dire que les candidats ont débuté le questionnaire, mais ne l'ont pas terminé pour 12 d'entre eux, soit un total de 17 réponses sur 32 saisines (53 %).

Ces réponses ne permettent pas de dresser un diagnostic général, mais quelques-unes ont été intéressantes.

2) Les enseignements du RETEX.

a) Le délai d'ouverture effective du compte est généralement trop long.

40 % des candidats sondés et ayant répondu au questionnaire estiment que les délais relatifs aux ouvertures de compte sont trop longs (de l'ordre de plusieurs semaines).

Le trésorier de l'AFE d'un candidat souligne que la lenteur de l'ouverture du compte entrave les campagnes ; un autre candidat a attendu deux mois avant d'obtenir satisfaction ; un troisième candidat, qui *in fine*, n'a pas reçu le nombre de parrainage nécessaire, a dû attendre près de trois mois avant de voir son compte ouvert (à titre de comparaison, pour les élections régionales et départementales, 75 % des candidats avaient indiqué la lenteur des ouvertures de comptes : 12 candidats, soit 6,3 % d'entre eux, avaient dû attendre plus d'un mois avant d'obtenir une réponse de la banque).

La candidate arrivée au second tour a quant à elle attendu cinq semaines avant de voir son compte ouvert et effectif, avec la mise à disposition de l'ensemble des moyens de paiement.

b) Le délai concernant les demandes de prêt est également jugé trop long.

Sur les cinq questionnaires dûment complétés, seulement deux candidats ont répondu avoir eu besoin d'un crédit.

Ces demandes de prêts semblent avoir été satisfaites, et les montants obtenus égaux aux montants demandés. Aucun ne fait état de difficultés liées à une quelconque appartenance politique, la question n'ayant jamais été abordée lors des démarches bancaires. En revanche, la lenteur des banques est incriminée.

Un des deux candidats a notamment souligné que le délai de réponse concernant sa demande de prêt aurait pu avoir des conséquences dommageables sur la tenue de sa campagne : sa demande complète de prêt a été effectuée en octobre 2021, mais les fonds demandés n'ont été mis à disposition que le 19 mars 2022.

En fait, la banque a mis les fonds à disposition seulement 12 jours après la publication de la liste officielle des candidats à l'élection arrêtée par le Conseil constitutionnel, ce qui paraît raisonnable vu de la médiation. Le problème posé ne paraît pas tant celui du délai de mise à disposition des fonds promis, que celui des « petits » mouvements qui ne disposent pas d'une trésorerie suffisante pour démarrer une campagne au plus tôt.

Ce même candidat souligne également la nécessité d'être mis en relation directement avec le « service élection », compétent pour traiter du financement des campagnes électorales de l'établissement bancaire, normalement plus informé que les personnels en agence.

c) Divers : sur la banque de la démocratie et le DAC.

Sur les cinq réponses complètes apportées au RETEX, l'ensemble des réponses semble être largement favorable à la création d'une banque de la démocratie, principalement en raison de la lenteur des procédures bancaires.

Les difficultés, notamment la lenteur, entourant l'ouverture d'un compte auprès des établissements bancaires privés, justifieraient la création d'une telle institution (qui devrait aller « plus vite », par définition des demandeurs). En effet, les petites formations politiques sont régulièrement confrontées à des difficultés quant à l'ouverture des comptes.

Une réponse suggère également l'attribution *automatique* d'un compte bancaire affecté à chaque candidat au sein de cette banque publique.

Il est aussi dit que la réglementation du droit au compte (DAC) ne permet pas aujourd'hui de bénéficier de services élargis afin de mener une campagne électorale.

Concernant les modalités de fonctionnement de cette banque publique, peu de réponses sont apportées. Certains proposent que cette nouvelle institution serve d'intermédiaire entre le candidat et la Banque de France (qui ne fait pas de prêt)²⁸.

II) LES DIFFICULTÉS LIÉES AU COMPTE BANCAIRE.

L'étape du compte bancaire est cruciale, puisque sans compte bancaire, les candidats ne peuvent faire campagne. L'arsenal juridique complet existant permet de l'envisager sans difficultés majeures en principe, puisqu'il existe un droit au compte (DAC) mis en œuvre d'autorité par la Banque de France (BdF).

Quelques situations ont cependant nécessité une intervention de la médiation.

A) LE PREMIER PROBLÈME : QUELLE AGENCE BANCAIRE POUR LE CANDIDAT ?

²⁸ Le rapport revient sur ce sujet in fine.

Le candidat peut se tourner vers les six grands groupes bancaires et leurs 35 000 agences, ainsi que vers des banques de moindre importance.

En principe, toutes les banques de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen peuvent être sollicitées par les candidats ou leurs mandataires. L'article L. 52-8 du code électoral modifié par l'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique impose désormais le recours à des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

1) Le dépôt d'un dossier en agence locale : pas toujours opérationnel²⁹.

La première obligation de la procédure de demande de prêt auprès des banques, le dépôt d'un dossier complet avec prise de rendez-vous dans une agence (locale), peut se révéler relativement fragile et faire long feu, car peu opérationnelle dans le cadre d'une élection présidentielle.

Il est possible, en effet, que l'agence locale ne soit pas le bon niveau d'instruction dans le cadre d'un scrutin national.

La médiation a été saisie de plusieurs refus émanant d'agences locales de plusieurs groupes qui invoquaient leur incompétence géographique pour un financement à vocation nationale.

La médiation a donc saisi les autorités compétentes pour qu'elles se prononcent sur des demandes d'une telle importance : elle a demandé aux groupes bancaires de lui indiquer le niveau d'instruction compétent pour les demandes de prêt des candidats à cette élection.

2) Les grandes banques centralisées maintiennent le niveau local de proximité.

Une banque a tenu à préciser sa position : il convient de distinguer deux aspects : l'interlocuteur au quotidien de la relation bancaire et le niveau d'instruction d'une demande de prêt.

Dans ce domaine, les principes pour les candidats aux élections ne sont pas différents de ceux qui s'appliquent à l'ensemble de la clientèle.

L'interlocuteur au quotidien est un collaborateur de proximité (en agence, en centre d'affaires, en Banque Privée...). La localisation géographique de cet interlocuteur est choisie librement par le client en fonction de ce qui lui convient le mieux.

C'est cet interlocuteur qui gère au quotidien l'ensemble de la relation bancaire et qui reçoit toutes les demandes du client. Il lui appartient ensuite, en fonction de la demande, de saisir en interne les collaborateurs, experts, services à même de l'aider à construire la réponse de la banque. C'est lui qui communiquera cette réponse au client.

Très concrètement pour une demande de prêt, les pouvoirs d'engagement sont répartis à différents niveaux de la banque notamment en fonction du montant. Cette répartition est transparente pour le client. C'est toujours son interlocuteur de proximité qui recevra la demande et lui apportera la réponse.

²⁹ Lettre N° 1 aux banques du 13 octobre

Cette règle est valable pour tous les candidats à toutes les élections, comme pour l'ensemble de la clientèle.

En conséquence, pour cette banque, mais cette position semble largement partagée, au nom du principe de subsidiarité, une agence locale se doit d'accepter le dossier d'un candidat demandeur de services.

B) LES PROBLÈMES PARTICULIERS DE CERTAINS PARTIS POLITIQUES.

1) Pour trois mouvements politiques récents : des difficultés avec le service de vente à distance (VAD).

Trois mouvements politiques récents (Amis EZ, Patriotes, Révolution permanente) ont saisi la médiation concernant des prestations bancaires limitées aux services de base qui ne permettent pas de collecter des dons de sympathisants via un service de vente à distance (VAD).

a) Un service réservé aux seules AFE.

Le premier s'est vu refuser la possibilité de conclure un contrat de VAD pour l'encaissement des dons au motif que le mandataire était une personne physique et ne disposait donc pas d'un numéro de Siret indispensable dans ce cadre.

Les recommandations de l'ACPR et de la CNCCFP préconisent : soit l'affiliation du mandataire en qualité d'entrepreneur individuel pour obtenir le numéro de Siret, soit son remplacement par une AFE, qui pourra en tant qu'association obtenir un numéro Siret.

Mais, ces deux interprétations sont rejetées par le parti au motif que la loi elle-même³⁰ leur laisse bien le choix entre les deux formes de mandataire (mandataire personne physique ou AFE) : le parti dénonce l'inégalité imposée aux partis qui choisissent un mandataire personne physique.

Finalement le parti a dû se résoudre à désigner un nouveau mandataire AFE pour ne pas se priver d'un service indispensable pour le recueil des dons en ligne.

Ce mouvement a également réussi à obtenir la transformation du compte ouvert dans le cadre de la procédure du DAC en compte ordinaire après négociation avec la banque ce qui a facilité la gestion de leurs activités.

b) Mais les mandataires AFE peuvent aussi en être exclus.

Deux autres mouvements, dont le mandataire est pourtant une AFE, se sont vus refuser le service de la VAD, sans motif pour l'un, et pour l'autre, parce que la banque a estimé que cette prestation est exclue des services bancaires de base attachés au droit au compte.

³⁰ A cet égard, dans son rapport 2021, la médiation propose de faire évoluer une des dispositions du chapitre V bis du code électoral : pour les mandataires personnes physiques, le numéro de récépissé de déclaration en préfecture pourrait remplacer le numéro de Siret.

2) Pour trois mouvements radicaux (Révolution permanente, Reconquête !, Ligue du Sud): des difficultés à faire exercer le DAC.

Ces trois mouvements ont saisi la médiation qui a dû faire appel à la Banque de France pour que la procédure de mise en œuvre du DAC fonctionne vraiment.

a) Le délai de désignation d'une banque a été réduit à la suite d'une fermeture de compte ordinaire (Reconquête !).

Le mouvement s'est retrouvé en difficulté en novembre au moment de sa création après un afflux massif et inattendu de dons car la banque d'affaires dans laquelle il détenait leur compte de dépôt (choix contraint à la suite des refus d'ouverture de compte par plusieurs banques classiques approchées) n'était pas dimensionnée pour le traitement, dans un délai restreint, de milliers de chèques collectés.

En effet, le mouvement, qui devait clôturer ses comptes au 31 décembre et délivrer les reçus fiscaux aux donateurs pour cette échéance, n'avait d'autre choix que de clôturer ce compte et d'en ouvrir un autre dans l'urgence.

Devant les refus de plusieurs banques, la médiation a orienté le demandeur vers la BdF pour demander de mettre en œuvre la procédure du DAC.

b) Malgré les interventions de la BdF et de la médiation, un DAC n'a pas fonctionné pendant trois mois après la décision de la BdF.

Un mouvement politique radical récent n'a obtenu l'ouverture de ses comptes dans le cadre du DAC (pour le parti, pour le mandataire du candidat et pour le mandataire du parti) qu'après trois mois de démarches. L'agence bancaire en cause qui a été sollicitée à plusieurs reprises n'a répondu à aucune demande de la médiation.

En application des consignes indiquées par la direction des affaires publiques de la banque, le niveau régional a également été sollicité, une réponse a alors été apportée par la direction territoriale des marchés professionnels (du secteur dont dépendait l'agence en cause) : ils n'avaient pas reçu la lettre de désignation.

Malgré la transmission rapide des lettres au service conformité de la banque par la BdF (qui les avait déjà envoyées, mais ne semblaient pas avoir été reçues par l'agence), les motifs du retard excessif dans la mise en œuvre du DAC n'ont pas été communiqués.

De son côté, la médiation a jugé utile de rappeler au demandeur la nécessité de constituer un dossier complet et de se présenter physiquement à l'agence pour apporter les informations et documents utiles à la finalisation du dossier.

Bien qu'il soit difficile dans cette situation peu commune (il est très rare que la banque ne justifie pas des difficultés d'ouverture d'un DAC) de déterminer si le retard excessif est imputable à l'amateurisme, voire à la négligence du demandeur, ou si ce retard est dû à la réticence de la banque qui s'est vue « imposer » trois DAC liés à un même mouvement politique, elle illustre les difficultés d'accès aux services bancaires que peuvent rencontrer les partis et les candidats nouveaux et peu expérimentés.

Les comptes ont finalement été ouverts après un délai anormalement long de trois mois.

La médiation a saisi la direction nationale du groupe de cette situation.

c) La lettre de refus exigée par la BdF pour la demande d'exercice d'un droit au compte pour les partis fait défaut (Ligue du Sud).

Le demandeur s'est vu clôturer son compte. Cette clôture ne dispense pas le parti de la production de la lettre de refus d'ouverture de compte qui doit nécessairement être produite à l'appui de la demande d'exercice du DAC.

Les banques approchées par le parti n'ont émis que des avis informels. Le demandeur n'ayant pas réussi à obtenir de lettre de refus, la médiation lui a conseillé de s'adresser à une banque en ligne prenant en charge les personnes morales.

En effet, en cas de refus d'ouverture de compte, ces établissements génèrent des attestations de refus d'ouverture de compte dématérialisées aux demandes qui leur sont faites.

3) L'identification des partis politiques.

a) Rappel de la réglementation en vigueur.

Afin de permettre une plus grande sincérité et régularité des comptes, deux lois successives ont été adoptées. Dans un premier temps, la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 prévoit que les partis et groupements politiques doivent transmettre, dans les annexes de leurs comptes, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, ainsi que l'identité des prêteurs.

Dans un second temps, la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, dite de confiance dans la vie politique détermine que les personnes physiques peuvent accorder des prêts aux partis d'une durée maximale de cinq ans. Les annexes aux comptes d'ensemble doivent alors permettre de suivre l'état de remboursement des prêts. La question du périmètre comptable devient un sujet central pour les partis disposants de nombreuses représentations locales, comme l'illustre le cas du PCF.

L'ensemble des comptes des entités composant le groupement politique doivent suivre les mêmes règles de comptabilisation.

La CNCCFP requiert ainsi que le parti politique présente des comptes d'ensemble, qui sont constitués de l'ensemble des comptes des entités attachées au parti politique en question.

La méthode utilisée est alors celle de l'intégration globale qui consiste à reprendre dans leur intégralité, au bilan de la société mère, donc la structure nationale du parti, tous les éléments qui constituent l'actif et le passif de la filiale et au compte de résultat, les charges et produit qui en déterminent le résultat net.

Ensuite, il est procédé à l'intégration :

- des comptes des entités dans lesquelles le parti détient plus de 50 % du capital social ou 50 % des sièges de l'organe d'administration ;
- des comptes des entités dans lesquelles le parti exerce un pouvoir important de décision ou de gestion.

La jurisprudence de la CNCCFP considère que si une association reçoit une subvention d'un parti politique, cela peut suffire pour considérer qu'il existe un pouvoir prépondérant : l'association doit alors faire partie du compte d'ensemble.

Le Conseil constitutionnel admettait que même non incluses dans les comptes consolidés d'un parti nationalement reconnu, ses sections ou fédérations locales peuvent régulièrement participer au financement d'une campagne électorale³¹ (les représentations locales ne disposent pas d'autres ressources que celles provenant des fédérations des partis, qui sont elles-mêmes comprises dans le périmètre des partis nationaux contrôlés par la Commission).

b) Le cas particulier du PCF.

Le PCF ne détient pas moins de 660 comptes locaux (associations, sections, fédérations) qui lui sont rattachés. Le parti indique que les exigences nouvelles de certaines agences dans la banque historique du parti (un exemple : disposer d'une déclaration de l'association au Journal Officiel) afin de « mettre en conformité » ces comptes locaux avec la réglementation sont injustifiées et varient parfois au sein du même groupe.

Ces demandes sont malencontreuses, puisque le décret d'application n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pose le principe de l'inclusion des organisations territoriales (sections, fédérations...) dans le périmètre comptable des partis politiques.

La déclaration de l'association au JO est donc exigée à tort dans la mesure où un parti politique n'a pas à souscrire une déclaration en Préfecture pour disposer d'une personnalité morale (article 7 de loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).

La notion de « périmètre d'ensemble » telle que définie par le décret et les dispositions de la loi précités doivent être mieux prise en compte par les agences bancaires afin que soient allégés ces contrôles systématiques sur des clients appartenant à une entité nationale connue.

L'intervention de la médiation a permis de mettre en relation les services conformité de la banque et les dirigeants nationaux du parti pour convenir d'une procédure idoine, mais il apparaît que toutes les agences ne reçoivent pas la même information et la même formation concernant la spécificité de la notion de parti politique.

Un autre parti historique, le PS, peut être confronté à la même problématique.

³¹ L'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifié par la loi confiance du 15 septembre 2017 prévoit désormais que la comptabilité des partis doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

III) LES DIFFICULTÉS LIEES A L'ACCÈS AU CRÉDIT BANCAIRE.

Les « grands » candidats peuvent vouloir financer plusieurs « évènements médiatiques » importants (de l'ordre de 500 000 € pour donner un ordre de grandeur). Dans ces conditions, l'obtention de crédit bancaire est déterminante.

La médiation avait mis à disposition des candidats non expérimentés un dossier modèle de base pour solliciter un prêt auprès des banques choisies. Cependant, il est rapidement apparu que le barrage des 500 parrainages à obtenir constituait le premier obstacle majeur à franchir.

Il n'appartient pas à la médiation de se livrer à des analyses du financement des candidats dont les comptes de campagne sont déposés à la CNCCFP qui rendra ses décisions concernant le montant des dépenses remboursables sur la base de ses contrôles des dépenses et des recettes pour le 24 décembre.

La médiation, quant à elle, a dû gérer dans le temps de l'actualité les nombreuses déclarations des uns et des autres pour tenter de mettre en œuvre les bons offices possibles entre les différents acteurs lorsque c'était nécessaire.

A) LES CANDIDATS SE SONT TROUVÉS DANS DES SITUATIONS DIFFÉRENTES.

La moitié des candidats était dans des situations particulières, fondées sur des considérations variées, principalement légales, mais aussi quelquefois idéologiques.

Un parti émergent radical (Reconquête !) a largement médiatisé sa campagne de dons. La médiation est intervenue pour aider au règlement de ses problèmes de comptes bancaires : deux DAC (parti et AFE, cf. : ci-dessus), et un compte bancaire pour le mandataire du candidat (AFE).

Le candidat du PCF a évoqué un budget modeste de 3 M€ pour cette élection, provenant essentiellement de fonds propres du parti (cotisations, souscriptions, reversements des élus), d'emprunts à ses fédérations régionales et de quelques dons.

Quant à Lutte Ouvrière, elle ne recourt pas au système bancaire par principe.

Les candidats plus modestes (Résistons !, le NPA et Debout la France) n'ont pas saisi la médiation (un seul s'est manifesté pour une demande d'information).

Trois candidats (EELV, LFI, le parti présidentiel) ont rapidement été entendus par leur banque. LFI a toutefois prôné la mise en place d'un « emprunt populaire » et le résultat d'EELV du premier tour, inférieur au 5 % nécessaire, a mis le parti dans une situation délicate pour rembourser ses créances. LREM disposait de la confortable subvention publique que lui a octroyé sa large victoire aux législatives 2017 (21 M€ sur les 66 M€ distribués à l'ensemble des partis).

Deux dossiers ont été arbitrés plus tardivement. Le PS a fait état de sa demande de crédit de 800 000€, en se fondant sur le maximum remboursable par l'État en cas de score inférieur à 5 % et a prétendu compléter ses ressources par la trésorerie du parti et des fédérations locales.

Pour LR, les résultats n'ayant pas permis non plus d'atteindre le seuil de remboursement des dépenses par l'État, l'emprunt réalisé ne sera pas couvert par l'État et le parti a fait appel aux dons des militants (qui représenterait « une part importante des recettes ») et à sa trésorerie.

B) LE DOSSIER DE LA CANDIDATE DU RN, DIFFICILE, A FINALEMENT TROUVÉ UNE SOLUTION.

En 2017, la candidate du RN avait affronté un problème délicat de financement bancaire de sa campagne (cf. : NDBP n° 6).

En 2021, le dossier du RN a été techniquement soigné, en collaboration avec la médiation. Le but était de réduire au maximum les incertitudes pouvant résulter d'une réglementation complexe et riche, à partir du moment où la banque personnelle de la candidate refusait toute politique de prêt dans le cadre d'une campagne électorale.

1) Le dossier du crédit.

Les représentants de la candidate du RN avaient saisi durant l'été de nombreuses banques pour maximiser leurs chances. La plupart de ces premières instances s'étant soldées par des refus, la médiation est intervenue, dans un deuxième temps, avec un dossier peaufiné, auprès des niveaux appropriés.

Cependant, le 25 octobre, la médiation a dû saisir, par mail, les banques à la suite du refus de plusieurs agences locales.

Les réponses des banques se sont échelonnées sur une durée assez longue, compte tenu des délais d'instruction au fond que certaines ont suivi.

2) Les réponses de principe négatives de certaines banques.

Trois semaines après la demande³², trois banques généralistes ont refusé par principe ou parce que la demandeuse n'était pas cliente de la banque.

Deux des banques en question ont précisé qu'elles ne financent pas les partis politiques et les campagnes électorales au nom de leur politique de maîtrise de risque ou de leur politique « d'appétit pour le risque », selon l'expression consacrée au niveau européen, validées par les conseils d'administration, et ceci sans exception.

Aucune évolution n'était envisageable, et l'affaire semblait même relever du secret bancaire.

La troisième banque a développé un argumentaire plus technique fondé sur le fait que la candidate n'était pas cliente du groupe, alors que la politique de la banque est de ne pas accorder de financement à des candidats qui n'entretiennent pas avant leur investiture des relations contractuelles établies avec l'un de ses établissements et ne bénéficiant pas de ses services : il s'agit d'un prérequis avant toute analyse d'un dossier de financement et cette politique s'applique sans discrimination à tous les candidats.

³² Sachant que le délai tient compte des vacances scolaires de la Toussaint (deux semaines).

La banque demandait en revanche à la médiation de lui servir d'intermédiaire pour confirmer ce refus auprès de l'AFE de la candidate.

Pour la médiation, du point de vue légal, ces positions sont acceptables, mais d'une grande prudence.

Une élection présidentielle, dans un pays démocratique, est une circonstance particulière qui s'inscrit dans un processus politique nécessitant de mobiliser rapidement et temporairement les ressources financières consenties par l'emprunt, indispensable aux candidats pour financer leurs campagnes et favoriser ainsi la vie démocratique.

Le refus de principe (sauf suspicion de blanchiment, cf. : ci-dessous) ou l'argument de l'absence de relations contractuelles appliqué à des candidats au scrutin présidentiel, le plus sensible du pays, paraît ainsi mal adapté, car l'ampleur des enjeux excède l'absence d'argumentation ou la portée relativement limitée du motif invoqué.

3) Les réponses plus techniques des banques mutualistes.

Fort sérieusement (a priori), ces banques ont joué le jeu de l'instruction : le dossier en question a été étudié dans le cadre de procédures de contrôle rigoureuse et longue (deux mois).

a) Deux banques ont évoqué principalement des impasses organisationnelles.

Les réponses des établissements régionaux ayant été assez disparates (pas de motif du rejet ; invocation du hors sujet : le financement des campagnes électorales ne relève pas du champ des interventions de l'agence ; impossible d'instruire une demande de financement national pour des agences régionales), le premier groupe, après un mois et demi d'instruction, a retenu comme argument celui de l'impasse technique sans solution : l'organe fédéral administratif central n'étant pas une banque et les établissements régionaux coopératifs n'ayant qu'une compétence régionale, un prêt national est impossible...

L'autre groupe, saisi fin octobre, a répondu fin décembre/début janvier qu'il se compose d'entités indépendantes et autonomes, qui, à ce titre, assument l'entière responsabilité de leurs décisions. Ces entités ont fait part de leur refus des financements politiques, soit parce qu'ils excéderaient leur compétence territoriale, soit parce que leurs procédures internes interdisent l'octroi de crédit pour les campagnes électorales.

Aucune syndication (entente entre entités bancaires, avec un chef de file) n'a été imaginée pour tenter de dépasser les limites évoquées.

b) Un groupe a demandé des « garanties irréfragables » et des relations d'affaires antérieures.

Après un mois d'instruction, les Caisses fédérales de ce groupe ont laissé la porte légèrement ouverte, en demandant, dans le cadre d'une syndication bancaire, « plus de garanties indiscutables » en vue de « *couvrir le risque de non-remboursement par l'État, soit pour ne pas avoir atteint le seuil de 5 %, soit pour non-validation des comptes de campagne* ».

En cas de syndication, les fédérations sollicitées n'accepteraient d'être nommées comme « chef de file » dans l'éventualité d'une réouverture du dossier que si des relations d'affaires avec l'Association de Financement Electorale mandatée par la candidate étaient établies.

Ces arguments, qui avaient un certain sens, paraissaient cependant faibles concernant la candidate du RN : le groupe semblait se « surprotéger » puisque la candidate devait avoir avec une quasi-certitude le remboursement de ses dépenses par l'État, et que ses comptes n'avaient jamais été rejetés par la CNCCFP.

Les meilleures garanties restaient donc, conformément au droit électoral, le nantissement du RFE et, au surplus, celui de la dotation annuelle de l'État au parti (5 M€), deux certitudes.

Les échanges n'ont pas fait changer la position de la banque, qui voulait une garantie absolue.

Le parti en question à la suite des échanges a tenté de se rapprocher des exigences du groupe (garanties réelles immobilières ou mobilières, assurance sur l'atteinte du seuil des 5 %).

Ses tentatives étaient elles-mêmes fragiles : la subvention annuelle du RN, qui a vocation à être utilisée par le parti pour son fonctionnement, peut difficilement être donnée en garantie d'une campagne électorale et la question du montant de la subvention à l'avenir et de l'évolution de la situation des comptes du RN pouvait être posée. Le parti n'a pas pu ou voulu, non plus, trouver des personnes physiques disposées à apporter leur caution à la candidate³³.

La négociation avait peu de chances d'aboutir, et l'affaire s'est terminée brutalement, suite à un échange incompris de communication entre les différents acteurs.

c) La dernière banque a invoqué la situation financière sous-jacente du parti.

Cette banque, la seule à se livrer à une analyse financière sérieuse des comptes du parti, a considéré les comptes des partis pour 2020 publiés au JO du 11 février 2022 : le bilan du RN (ou sa situation patrimoniale) est négatif de 18,3 M€ (actif : 5,4 M€, passif ou dettes : 23,7 M€) ; le compte de résultat de l'année (la différence entre les produits et les charges 2020) est positif de 0,5 M€.

Sur plusieurs années, et même en évolution, l'écosystème financier du parti est préoccupant : sa situation financière est toujours fragile.

En conséquence, le nantissement de la dotation destinée à permettre au parti de vivre, pour payer les dépenses de campagne, peut l'affaiblir encore plus, donc n'a pas convaincu les banquiers qui n'ont pas souhaité prendre ce risque supplémentaire.

d) Au-delà, un fond de dossier historiquement peu porteur.

Il fait peu de doutes que l'histoire des relations financières du parti lui nuit encore.

Si les critères de sélection paraissent les mêmes pour tous, la médiation n'ayant pas décelé d'idéologie dans le traitement des dossiers, le RN n'est pas n'importe quel parti : sa relation aux

³³ Possibilité confirmée par la CNCCFP cf. : FAQ 2012.

banques a été compliquée, depuis au moins 2014, et plusieurs enquêtes ont longtemps défrayé la chronique.

Un certain nombre d'acteurs (bancaires, politiques, médiatiques) ne comprennent pas bien pourquoi les comptes du RN ne sont pas encore rétablis (forte dette, pas de situation nette positive, emprunts à rembourser), alors que le sujet est évoqué depuis des années. Son « univers financier » n'a pas encore suivi son positionnement général.

Pour d'autres, à l'inverse, il est contestable qu'il faille garantir différemment un dossier selon que le demandeur a ou n'a pas d'argent et il paraît évident que l'on fait payer au RN une sorte de délit de « sale gueule », ce qui justifie qu'en définitive, la recherche d'un dispositif de financement des candidats, plus facile (une « banque de la démocratie »), reste une attente.

Cependant, pour certains partis qui ont fourni des efforts de gestion quelquefois drastiques ces dernières années, il ne semble pas anormal que les banques appliquent un traitement différencié selon les dossiers.

e) Le sauvetage par une banque européenne : les banques françaises trop rigoureuses ?

10,6 M€ auront été finalement prêtés par une banque européenne (hongroise), alors que les banques françaises auront été plus réservées : la confiance, sinon même la transparence, titres des lois sur la finance et la politique, en France, n'ont pas fonctionné.

La décision d'octroi d'un prêt n'est pas automatique : elle s'exerce avec une marge d'appréciation, qui se justifie par le risque inhérent à l'activité de prêt. Par ailleurs, la banque est, en France, un marché concurrentiel dans lequel les banques doivent rendre des comptes fréquents à leur clientèle, mais également aux autorités de tutelle et de surveillance.

Pour ce qui le concerne, le marché européen est à la fois, plus ouvert et moins structuré que le strict marché national : au sein de la zone euro, bien qu'il existe de date récente un procureur financier européen³⁴, l'uniformisation des contrôles est en cours de réalisation et le marché européen reste moins homogène que le marché national.

Finalement, alors que le dossier du RN semblait être meilleur qu'il n'avait jamais été, la concurrence a fonctionné, mais hors de France.

C) LES LIMITES DE LA MÉDIATION SUR CE TYPE D'ÉLECTION.

Lorsque les enjeux deviennent essentiels, le médiateur peut se retrouver en situation délicate (« il n'en fait pas assez », ou, à l'inverse, « il en fait trop », et, pire, « il ne peut finalement rien »).

³⁴ En novembre 2017, l'UE a adopté le règlement (UE) 2017/1939 visant à établir un Parquet européen : il fonctionne depuis juin 2021 et est habilité à rechercher, poursuivre et traduire en justice les auteurs d'infractions portant atteinte au budget de l'UE, telles que la fraude, la corruption ou la fraude transfrontière grave à la TVA.

1) Les critiques antisystème peuvent atteindre le médiateur.

La tentation est grande d'assimiler le médiateur à un suppôt du système bancaire, ou même du grand capital.

Tel ou tel parti en difficulté peut être tenté de se confier aux media, en lâchant le nom des acteurs bancaires à la manœuvre, en prenant le risque de faire échouer une négociation commerciale sensible avec telle ou telle banque plus audacieuse, afin de jouer la victime irréprochable.

2) Le travail de la médiation peut aussi être perçu comme dérangeant.

Les acteurs ne souhaitent pas être découverts. Les principes connus de secret des affaires, d'indépendance, d'impartialité, invoqués rapidement, en poussent certains à considérer que la meilleure médiation est une médiation passive, sinon même silencieuse (un grand groupe souhaite même qu'il ne soit fait état ni des saisines, ni des réponses).

Tous n'ont pas, fort heureusement, ce manque de transparence, en fait de confiance, et quelques-uns travaillent dans la sérénité, sachant que l'exercice est assez difficile entre technicité extrême, appréciation des risques et volonté de se faire entendre quoiqu'il en coûte.

La médiation ne peut donner que ce qu'elle a : des conseils les plus précis possibles pour que chacun comprenne bien l'autre, toute relation directe entre les acteurs étant encore difficile, sinon impossible.

Ces différents points, absents des précédentes élections, peuvent laisser penser, à des degrés divers, qu'il faut modifier les règles du jeu, pour les adapter aux enjeux de l'élection présidentielle.

PARTIE III : LES AMÉLIORATIONS ENCORE POSSIBLES.

Le 27 janvier 2021, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a confié à deux parlementaires (Yaël Braun-Pivet et Philippe Gosselin) une mission d'évaluation sur l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017, en application du 3^{ème} alinéa de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Cette mission s'était fixée pour objectif de réaliser une évaluation approfondie des principales dispositions de ces lois et, si cela se révélait nécessaire, de proposer des pistes d'amélioration.

A l'issue des auditions de différents acteurs (parlementaires, élus, experts, syndicats des professions bancaires et comptables, président de la CNCCFP, médiateur, partis politiques, etc...) qui se sont déroulés tout au long de l'année 2021, la mission a rendu son rapport le 15 décembre 2021, en reprenant la plupart des propositions de la médiation, pour ce qui la concernait.

Au-delà, pour aller plus loin, s'agissant de l'évaluation générale du financement, notamment bancaire, et sauf naïveté toujours possible du médiateur, s'il n'y a pas a priori de considérations politiques massives dans les décisions de refus (dont la médiation est saisie), puisque celle-ci est en mesure en général d'expliquer fort simplement pourquoi le refus est décidé, ce dispositif apparaît relativement serré.

Il peut être estimé, en effet, que la liste d'une dizaine de critères de choix imposée par la loi nationale et les décisions européennes pour éliminer les zones d'ombre et les financements troubles et obtenir des crédits, est longue et exigeante : elle a supprimé les « derniers trous dans la raquette ». Certes, c'est la loi, mais la dureté est réelle.

Compte tenu des déraillements observés ces dernières années dans les domaines politique comme financier et bancaire, l'abaissement de la garde serait des plus hasardeux.

Cependant, vu l'importance du financement bancaire dans l'élection présidentielle, son poids pourrait être relativisé par de nombreuses mesures, qui permettraient de mieux respirer.

Les améliorations sont de quatre types : certaines dispositions de la loi du 15 septembre 2017 devraient être adaptées (I), le cadre général actuel du financement des élections pourrait être amélioré (II) ; le financement citoyen pourrait être renforcé (III) ; la banque de la démocratie pourrait sortir des limbes politico-médiatiques pour être définie plus clairement (IV).

I) LA MÉDIATION A FORMULÉ PLUSIEURS PISTES D'AMÉLIORATION DE LA LOI DU 15 SEPTEMBRE 2017. (ANNEXE 4)

Malgré les délais et leur caractère quelquefois ambitieux, plusieurs mesures ont pu être présentées avant les élections présidentielles à l'exécutif. L'actualité n'a pas permis de les voir déboucher dans un délai rapide.

Quatre propositions permettraient de répondre plus facilement aux difficultés de certains candidats pour accéder au crédit bancaire : la première relève du décret du 27 mars 2018, les trois suivantes du décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020 pris en application de la loi 2019-1269 du 2 décembre 2019 et visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

A) UN POINT ACTÉ : SIMPLIFIER LE DAC DES PARTIS (DÉCRET DU 11 MARS 2022).

Les dispositions particulières concernant l'absence de réponse des banques sous 15 jours suite à demande d'ouverture de compte prévues à l'article L 52-6-1 du code électoral ne s'appliquaient qu'aux mandataires financiers d'un candidat à une élection : pour ceux-ci, une attestation sur l'honneur indiquant que les démarches d'ouverture de compte effectuées auprès d'un établissement bancaire depuis au moins quinze jours n'ont pas reçu de réponse de ce dernier – au lieu d'une lettre de refus - suffit.

En revanche, pour les partis et formations politiques, la lettre de refus signée de l'établissement devait être obligatoirement fournie à la Banque de France pour une demande de droit au compte.

Or, l'article 6 du décret n° 2018-205 du 27 mars 2018 modifié relatif au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques dispose que « dans le cas de financement d'un candidat, d'un parti ou groupement politique, l'absence de réponse de l'établissement de crédit dans un délai de quinze jours à compter de la demande d'ouverture de compte ou des prestations liées à ce compte vaut refus ».

Pour rendre applicable aux partis, et pas seulement aux candidats, le fait que l'absence de réponse des banques sous 15 jours suite à une demande d'ouverture de compte prévue à l'article L. 52-6-1 du code électoral s'applique également aux demandes des partis et harmoniser les dispositions existantes, il était proposé que l'attestation du « représentant ou responsable du parti » puisse servir de lettre de refus d'ouverture pour que la BdF puisse instruire la demande de droit au compte.

Un décret du 11 mars 2022 visant à améliorer l'exercice du droit au compte, publié le 13 juin suivant, a créé un article R. 312-6-1 du code monétaire et financier susceptible de répondre à la préoccupation exprimée.

Il prévoit que : « le silence gardé par un établissement de crédit pendant un délai de quinze jours à compter de la date de l'avis de réception, ou du dépôt en main propre par le demandeur, au guichet, d'une demande d'ouverture de compte, est considéré comme un refus d'ouvrir le compte ».

Le délai de 15 jours devrait désormais être applicable à tous les demandeurs, y compris les mandataires financiers de parti.

B) ALLONGER LES DÉLAIS DE SAISINE DU MÉDIATEUR.

Lors des élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021, la médiation a été saisie d'un nombre non négligeable de problèmes après la date légale (21 saisines sont intervenues après le 11 juin, soit 75 % de ses cas³⁵). La CNCCFP elle-même a signalé à la médiation des cas de mandataires et de candidats en difficulté à quelques jours de la date limite du dépôt des comptes.

Ainsi, le délai du décret instituant la médiation³⁶, fixé au troisième vendredi qui précède le scrutin dans le cadre d'une demande de prêt et jusqu'au deuxième vendredi le précédent pour une ouverture de compte (articles 3 et 6) pourrait être mis en cohérence avec un autre délai, que les candidats connaissent bien, celui concernant le dépôt des comptes auprès de la CNCCFP

³⁵ 21 cas sur 28.

³⁶ [Décret n° 2018-205 du 27 mars 2018 relatif au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques](#)

lequel expire en principe le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin (art. L. 52-12, II du code électoral).

Bien entendu, à une date aussi tardive, il n'est plus question de pouvoir revenir sur les conditions d'équilibre et de financement des comptes de campagne, mais seulement d'apporter une solution aux cas désespérés de candidats sans compte bancaire, sans créer pour autant de nouvelles dates de saisine à respecter.

Dans cette perspective, la médiation propose de réécrire les articles 3 alinéa 3 et 6 alinéa 3 tels que :

Article 3 : « La demande de médiation d'un candidat peut être présentée jusqu'au troisième vendredi qui précède le jour du premier tour ou celui du tour unique du scrutin considéré. » est ainsi modifié :

« La demande de médiation d'un candidat peut être présentée jusqu'à la date limite de dépôt du compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ».

Article 6 : « La demande de médiation d'un candidat peut être présentée jusqu'au deuxième vendredi qui précède le jour du premier tour ou celui du tour unique du scrutin considéré. » est ainsi modifié :

« La demande de médiation d'un candidat peut être présentée jusqu'à la date limite de dépôt du compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ».

C) HARMONISER LE DÉCOMPTE DES DÉLAIS D'OUVERTURE DU DROIT AU COMPTE.

L'article L. 52-6-1 du code électoral prévoit que « l'établissement de crédit désigné par la Banque de France est tenu d'offrir gratuitement au titulaire du compte les services bancaires de base mentionnés au II de l'article L. 312-1 du même code », sans préciser que le compte doit être ouvert dans les trois jours.

Or, selon l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, la banque désignée a l'obligation d'ouvrir le compte bancaire en trois jours ouvrés, à compter de la réception de l'ensemble des pièces qui lui sont nécessaires.

Les contraintes de temps spécifiques aux campagnes électorales justifient l'inscription de ce délai maximal dans le code électoral, donc la modification de l'article L. 52-6-1 de ce même code. Dans cette perspective, la médiation propose de réécrire cet article tel que :

Article L. 52-6-1 : « Dans un délai de trois jours ouvrés, à compter de la réception des pièces qui lui sont nécessaires, l'établissement de crédit désigné par la Banque de France est tenu d'offrir gratuitement au titulaire du compte les services bancaires de base mentionnés au III de l'article L. 312-1 du même code. »

D) RÉDUIRE LE COUT SUPPORTÉ PAR LES CANDIDATS AU TITRE DES DÉPENSES DE PROPAGANDE.

L'abaissement de manière progressive du seuil de 5 % des suffrages, qui déclenche le remboursement du R. 39 du code électoral, à 4 et 3 % réduirait les coûts des petits candidats, donc ouvrirait leur participation (la prise en charge complète, comme demandée par certains, ne paraît pas raisonnable : elle pourrait conduire l'État à rembourser des propagandes dénuées de sens commun).

Cette proposition concerne toutes les élections qui sont chacune visées par des dispositions particulières dans le Code électoral ou par décret en Conseil d'État concernant l'élection présidentielle.

Dans cette perspective, la médiation propose que soit mis en œuvre un toilettage juridique permettant sur le fond d'atteindre l'objectif suivant :

Article L. X : « L'État prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées à l'article L. X, celles qui résultent de leur fonctionnement, ainsi que le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, circulaires et affiches et les frais d'affichage, pour les (binômes de) candidats ayant satisfait aux obligations de l'article L. X :

- 100 % des dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés,
- 70 % des dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 4 % des suffrages exprimés et
- 30 % des dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours de scrutin ».

II) LE CADRE GÉNÉRAL ACTUEL DU FINANCEMENT POLITIQUE POURRAIT ÊTRE REVU.

Finalement, la question du financement de la vie politique n'a pas fait l'objet de débats soutenus.

Quelques éditoriaux, mal informés ou partisans, ont encore fait écho au passé, mais les nouvelles règles du jeu, établies pour renforcer la transparence fonctionnent (comme l'ont montré les trois rapports de la médiation, depuis 2019).

Le système mis en place plus contraignant et mieux conditionné, protège mieux la démocratie. A une exception notable (cf. : ci-dessus), l'égalité des candidats et des partis semble relativement bien garantie.

Cependant, plusieurs mesures sont susceptibles de parfaire le dispositif : la mission d'information de l'Assemblée nationale, en accord avec la médiation, a repris plusieurs propositions³⁷.

³⁷ [Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique du 15 décembre 2021](#)

A) PERMETTRE LES PRÊTS DE PERSONNES PHYSIQUES AUX CANDIDATS A LA PRÉSIDENTIELLE SOUS CONDITIONS.

La mission rappelle que les prêts des personnes physiques ne sont pas admis dans le cadre de l'élection présidentielle, l'interdiction de tels prêts ayant été confirmée en 2001³⁸ au quatrième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

Si cette interdiction a pu se justifier au vu des risques d'interférences d'intérêts privés, elle apparaît aujourd'hui trop stricte. Il conviendrait de l'assouplir en l'encadrant sachant que le dernier rapport d'activité de la CNCCFP, publié le 21 juin, souligne que le cadre mis en place par la loi confiance dans la vie publique du 15 septembre 2017 comporte encore des risques significatifs.

Il n'appartient pas à la médiation de faire une analyse juridique du dispositif de garanties à mettre en place. Il lui semble néanmoins que l'encadrement en question devrait comporter plusieurs points :

- la résidence et la nationalité des prêteurs personnes physiques devraient être françaises, compte tenu des enjeux de souveraineté relatifs à cette élection particulière ;
- le prêt devrait être remboursé dans le délai prévu par le contrat et la loi ;
- le montant des prêts devrait être plafonné (la médiation propose 100 000 €) pour limiter la dépendance financière du candidat vis à vis du prêteur, celle-ci devra être soigneusement analysée ;
- en aucun cas, le prêt ne se fera à titre habituel conformément à l'article L.511-5 du Code monétaire et financier ;
- les espèces devraient être interdites ;
- le processus de contrôle pour lutter contre le blanchiment devrait être solide.

De telles évolutions relèveraient du niveau organique, puisqu'il faudrait modifier l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

B) MODIFIER LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE AUX FORMATIONS POLITIQUES.

Le financement public des formations politiques prend la forme d'une aide comprenant deux fractions égales reposant sur les résultats enregistrés lors du premier tour des élections législatives, d'une part, et lors des élections de députés et de sénateurs rattachés chaque année aux associations de financement des partis, d'autre part.

Ce dispositif, novateur en son temps, a aujourd'hui deux inconvénients majeurs s'agissant de la part fondée sur les élections législatives.

Il conduit à un écart beaucoup trop important entre la formation qui a remporté le premier tour des élections législatives et ceux ayant obtenu des résultats moins bons.

³⁸ [Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, article 2](#)

Au surplus, faire dépendre le financement public des formations politiques du premier tour d'une seule élection peut poser question en matière d'équité.

La modification consisterait à prendre en compte d'autres élections que la seule élection législative.

En premier lieu, il est préconisé d'inclure les élections européennes dans la première fraction de l'aide publique.

Cette élection est de nature particulière, mais la mission avance trois arguments :

- le mandat des députés européens est de cinq ans, mais décalé par rapport à celui des députés nationaux, permettant une prise en compte intermédiaire ;
- la circonscription électorale est nationale dans le cadre des élections européennes, et les enjeux soulevés recoupent largement les enjeux nationaux ;
- le scrutin de liste à la proportionnelle permet une représentation politique relativement large.

En deuxième lieu, il est préconisé d'intégrer au mode de calcul les deux dernières échéances électorales pour chacune des élections retenues sous l'hypothèse précédente (européennes et législatives). Il s'agirait de lisser les effets des résultats électoraux sur la durée et de renforcer la stabilité et l'équité du financement public.

Par exemple, une fois le renouvellement de l'Assemblée nationale réalisé en juin 2022, seraient prises en compte, au-delà de ces élections :

- les élections européennes de 2019, ainsi qu'il est proposé au point précédent ;
- et les élections législatives de 2017 et européennes de 2014.

De telles évolutions relèveraient du niveau législatif, puisqu'il s'agirait de modifier les articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988.

Enfin, la répartition de la dotation pourrait également être réformée : au lieu d'une partition en deux parts égales, la première tranche pourrait peser pour deux tiers et la deuxième pour un tiers.

Chaque voix rapporte 1,64 € (première fraction) et chaque élu rapporte près de 38 000 € (deuxième fraction). Un candidat peut recueillir un nombre important de suffrages sans pour autant gagner l'élection. La répartition en deux tiers pour la tranche une et un tiers pour la tranche deux viendrait ainsi corriger le déséquilibre.

C) FACILITER LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE EN ASSOUPLISSANT LE SEUIL DE 5 % DES SUFFRAGES OBTENUS.

Pour l'élection présidentielle, en application du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, le seuil de remboursement forfaitaire de l'État (RFE) est de 5 % des suffrages exprimés. En-deçà de ce seuil, le remboursement représente 4,75 % du plafond des dépenses ; au-delà, il représente 47,5 % du plafond des dépenses, soit dix fois plus.

Si le principe est ancien, il induit un effet de seuil redoutable pour l'expression démocratique : la marche pourrait être plus dégressive.

Il est à noter que ce seuil a déjà été modifié puisque la loi du 11 avril 2003 pour les élections européennes l'a passé à 3 % des suffrages exprimés.

La médiation avait proposé de rendre le remboursement dégressif en fonction des résultats obtenus en-dessous des 5 % fatidiques en considérant deux écueils à éviter : d'un côté, ne pas aider les mouvements fantaisistes ou sectaires en descendant trop bas dans la dégressivité ; de l'autre, ne pas alimenter et conforter un système avec deux vitesses, celle des partis dans l'aisance et celle des petits mouvements, dans la pénurie.

La mission a proposé une dégressivité intégrale :

Suffrages exprimés obtenus	Part du remboursement maximal possible	Part du plafond de dépenses
5 % ou plus	100 %	47,5 %
4 %	80 %	38,0 %
3 %	60 %	28,5 %
2 %	40 %	19,0 %
1 %	20 %	9,5 %
0,5 %	10 %	4,75 %

Cette réforme aurait un avantage connexe non négligeable : en dessous de 5 %, l'État rembourserait une part non négligeable des dépenses engagées, mais surtout, alors, la décision des banques déterminée par la nécessité d'atteindre obligatoirement les fameux 5 % des suffrages pourrait être considérée plus souples. L'offre bancaire pourrait s'en trouver élargie.

De telles évolutions relèveraient des niveaux organique et législatif, puisqu'il faudrait modifier l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 pour l'élection présidentielle et l'article L. 52-11-1 du code électoral pour les élections locales et législatives.

D) REVOIR LE CALENDRIER DE LA CAMPAGNE QUI CONDUIT A SOLLICITER LES BANQUES TROP TÔT.

Deux difficultés techniques, faciles à corriger, existent.

La durée de la campagne financière d'un an fait problème. Les appareils politiques se sentent fondés à démarrer au plus tôt, mais la campagne réelle ne commence que plus tardivement.

Il y a un contraste entre, d'une part, la longueur de cette période d'un an pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne et, d'autre part, la brièveté du délai officiel de la campagne, cinq semaines seulement, qui sépare actuellement la date limite de dépôt au Conseil constitutionnel des déclarations de parrainage des candidats et la date du premier tour de scrutin.

Deux circonstances obligent les candidats à l'élection présidentielle à engager des dépenses et parfois solliciter les banques très tôt, avant même de savoir s'ils pourront finalement participer à la campagne :

- les primaires d'investiture qui sont organisées quelquefois trop en amont de la campagne et pour lesquelles les dépenses peuvent être en partie intégrées au compte de campagne du candidat investi ;
- les parrainages dont la date de dépôt au Conseil Constitutionnel intervient tardivement dans la campagne.

La date du recueil des parrainages paraît trop tardive : les candidats potentiels engagent des dépenses, et sollicitent les banques, sans savoir s'ils seront sur la liste finale officielle. Il pourrait donc être envisagé de définir une date au plus tôt qui permettent d'épargner des démarches inutiles et des espoirs sans lendemain à de nombreux candidats à la fonction publique suprême.

Pour remédier à cette difficulté, la période de prise en compte des dépenses de campagne pour l'élection présidentielle d'un an actuellement pourrait être réduite à huit, voire six mois comme pour les autres élections.

En parallèle, la date de dépôt des parrainages (ainsi que la date de déclaration de candidature) et donc la publication de la liste officielle de candidature pourrait être avancées de deux mois.

Ainsi, la période active de la campagne électorale, qui dans les faits excède largement les deux semaines de la campagne officielle et pendant laquelle les obligations des candidats seraient les mêmes, se rapprocherait de la réalité de la vie politique telle qu'elle a pu être observée lors des dernières élections présidentielles.

La CNCCFP avait d'ailleurs préconisé la réduction de la période de prise en compte des dépenses de campagne dès 2012 (à six ou huit mois)³⁹ en précisant que cette réduction pourrait également présenter l'avantage de limiter les controverses récurrentes sur les critères de prise en compte des dépenses d'un Président en exercice, potentiel candidat à sa réélection, qui, dans une campagne largement lancée pour l'ensemble de ses concurrents, peut choisir de retarder l'annonce de sa candidature marquant le point de départ incontestable de sa campagne.

III) LE FINANCEMENT CITOYEN POURRAIT ÊTRE RENFORCÉ.

La médiation a tenté de montrer (T. I, Chap. III, A) que les ressources bancaires sont déterminantes : l'apport personnel, qui comprend surtout les emprunts (directement via le candidat ou indirectement via les partis) demeure la principale source de financement des candidats à l'élection présidentielle : environ deux tiers des ressources. Les partis et mouvements apportent environ un tiers des recettes, et les dons font le solde autour de 10 % : la part des citoyens est relativement faible.

³⁹ Rapport d'activité 2012-2013 de la CNCCFP

A) LE FINANCEMENT CITOYEN PARENT PAUVRE.

1) La part du financement citoyen dans le financement total de la vie politique reste modeste.

Sur la base des données dont la médiation dispose, le financement total de la vie politique en 2017, 2019 et 2020 s'est élevé à 357 M€ en moyenne pour chacune de ces trois années⁴⁰.

Ce montant comprend le financement public⁴¹ pour 83 %, les emprunts bancaires pour 7 % et les contributions des citoyens (dons et cotisations après déduction fiscale) pour 10 %.

A noter que seuls 0,4 % des citoyens en âge de voter, soit un peu plus de 200 000 français, ont fait un don à un candidat à l'une des élections de ces trois années, ou ont contribué sous forme de cotisation ou de don à un organe politique au cours des mêmes années. Le coût moyen d'un don (après déduction fiscale) est estimé à 188 €.

A titre de comparaison, sur ces trois années, le montant du don moyen aux associations et fondations tout secteur confondu déclaré par les particuliers (imposables et non imposables) à l'administration fiscale s'élevait à 570 €.

Le montant moyen destiné uniquement aux organisations politiques pour la même période, avant déduction fiscale, s'élevait à 313 €⁴². La générosité des citoyens ne se porte donc pas prioritairement sur la vie politique. Au-delà de cette approche globale, l'engagement financier des citoyens varie en fonction des élections.

2) Les citoyens s'engagent davantage pour les élections locales et pour la présidentielle.

La tendance observée sur les trois années montre une corrélation entre l'enjeu, l'intérêt du scrutin et les moyens financiers que les citoyens décident de consentir pour financer une campagne électorale.

En effet, la présidentielle de 2017 (suivie des législatives), élection phare de la vie démocratique, a mobilisé près de 300 000 donateurs. Ainsi, la part du financement citoyen représentait 11 % du total du financement avec un don moyen de 170 €.

Pour les élections municipales, de loin le scrutin local qui mobilise le plus les Français, la part de la contribution des particuliers était de 13 %, avec un montant moyen plus élevé que pour la présidentielle : 285 € (après déduction fiscale). La différence s'explique également par le nombre beaucoup plus important de candidats.

En revanche, les élections européennes, traditionnellement peu mobilisatrices dans les urnes ont également été marquées par un engagement moins important des donateurs : avec un don moyen de 110 € (après déduction fiscale) et un peu moins de 200 000 donateurs.

⁴⁰ Sources : Rapport annuel de Performance 2020 programme 232 « Vie politique, culturelle, associative » / Rapport annuel d'activité 2020 CNCCFP.

⁴¹ Le financement public comprend : la dotation de l'État aux partis, les dépenses pour l'organisation des élections, le financement de la mission de la CNCCFP et l'aide indirecte de 66 % en déduction fiscale pour les donateurs et cotisants.

⁴² Source : [Etude Recherche et Solidarité « La générosité des français face au Covid »](#), 26^{ème} édition, novembre 2021. Base de données : Direction générale des Finances publiques, traitées par Recherche et Solidarité.

Dans le contexte financier et budgétaire actuel, il n'est pas déraisonnable de penser que l'État ne pourra augmenter sa participation de beaucoup.

Quant aux banques, leur intervention pourrait être modifiée (cf. : III, ci-dessous), mais elle restera très réglementée.

C'est du côté des citoyens désireux de participer, que des évolutions sont sans doute le plus facile : il serait possible de « démocratiser la participation » des citoyens à la vie politique.

B) TRANSFORMER LA RÉDUCTION D'IMPÔT EN CRÉDIT D'IMPÔT.

Les dons réalisés aux candidats et aux partis politiques se voient régulièrement reprocher leur caractère inéquitable et trop resserré.

Une mesure permettrait de transformer les règles fiscales applicables aux dons politiques et d'élargir le cadre du financement participatif : convertir la réduction d'impôt au titre des dons politiques en crédit d'impôt.

Selon l'article 200 du code général des impôts, les dons effectués par les particuliers ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant.

Cette réduction d'impôt dont bénéficient les donateurs aux candidats et aux formations politiques constitue une niche fiscale qui se justifie par l'intérêt public de tels dons.

Pourtant, certaines figures politiques et médiatiques critiquent le caractère ciblé de cette mesure : la défiscalisation des dons ne profite qu'aux personnes imposables sur le revenu, à l'exclusion donc de 56,1 % des foyers fiscaux français. Ainsi, en 2017, la moitié de la dépense fiscale liée à cette mesure s'est concentrée sur le plus haut décile.

A la différence d'une réduction d'impôt, un crédit d'impôt est intégralement perçu par son bénéficiaire : l'éventuel excédent par rapport à l'IR dû lui est restitué.

La mission de l'Assemblée nationale reconnaît le coût pour les finances publiques d'un tel dispositif, mais elle estime supérieur l'objectif de démocratisation qui en découlerait.

Cette réforme ne s'appliquerait évidemment qu'aux dons de nature politique (l'article 200 du code général des impôts dans sa rédaction actuelle concerne les dons dans leur ensemble).

De telles évolutions relèveraient du niveau législatif, puisqu'il s'agirait de modifier l'article 200 du code général des impôts.

IV) REVENIR DE MANIÈRE RÉALISTE SUR LA « BANQUE DE LA DEMOCRATIE » ?

La campagne des élections présidentielles au regard du crédit bancaire se solde finalement de manière globalement positive, sous réserve des analyses définitives de la CNCCFP concernant les ressources utilisées par les candidats.

Une approche économique du sujet pourrait conduire à en rester là, les vraies urgences nationales étant ailleurs.

Cependant, certains mouvements (essentiellement le RN) ont pu connaître de réelles difficultés de financement et ont de nouveau mis le sujet de la banque de la démocratie dans le débat.

Cela peut se comprendre aisément : l'expression frise l'oxymore, deux termes banques/argent – démocratie/politique, mis côte à côte, qui, dans la vraie vie, se repoussent – l'argent vise le profit, la démocratie et la politique l'intérêt général - au lieu de s'éclairer et de se soutenir, ou « l'idée valise » : chacun y met ce qu'il veut.

Ainsi, dans un souci de simplification, de pédagogie et de transparence, plusieurs mesures pourraient donner un sens réaliste et concret à l'expression inventée en février 2017, floue et sans contenu, afin d'éviter un leitmotiv facile fondé sur des ambiguïtés et de créer une nouvelle banque publique couteuse et superfétatoire, alors que la France compte déjà six grands groupes bancaires et que des services publics prioritaires appellent des financements probablement plus urgents.

A) PLUSIEURS RAISONS PLUS OU MOINS ÉVIDENTES DE REPRENDRE ET TRAITER LE SUJET.

1) La défaillance « systémique » des banques ne peut être invoquée sérieusement.

Le « système » ne fonctionne pas à la perfection, mais il marche (il conviendra cependant de vérifier le diagnostic lors des prochaines élections législatives, ultimes élections dont la médiation, créée en 2019, n'a pas l'expérience).

C'est, d'un point de vue technique, le bilan de la médiation effectué dans ses trois derniers rapports sur les élections de 2019, 2020, 2021.

Les difficultés de certains partis ne sont pas assises sur des « considérations politiques » ou idéologiques, mais tout simplement, d'abord, sur la dizaine de critères législatifs nationaux et européens que les banques doivent surveiller sous peine de sanction, en raison des nombreux déraillements politiques et bancaires de ces dernières années, et de la nécessaire traçabilité des fonds examinée méticuleusement au moins en France.

Les candidats nouveaux ou émergents ne sont pas pour autant exclus du jeu politique, mais, pour exister, ils doivent respecter la législation sur la transparence financière.

La démarche, basique, conduit à déclarer, obligatoirement, en préfecture un mandataire financier, à obtenir un compte bancaire (directement ou dans le cadre du droit au compte après saisine de la Banque de France), et à élaborer un projet explicite dans le cadre d'un dossier. Il arrive que ces conditions minimales constituent une réelle difficulté pour certains candidats sans référence.

Au total, la loi est dure, mais c'est la loi. L'ordonnance prévue à l'article 30 de la loi transparence qui devait permettre de prendre les mesures nécessaires (une structure dédiée), en cas de défaillance avérée du marché, à compter du 1^{er} novembre 2018 avait donc écarté, de manière

anticipée mais logique (l'exécutif avait disposé d'un rapport IGA-IGF sur le sujet), la nécessité de créer une « banque de la démocratie ». Le Sénat lui-même n'était pas favorable à cette « idée ».

2) La position de la mission d'information de l'AN sur les lois du 15 septembre 2017 (son rapport du 15 décembre 2021) mérite un examen approfondi.

La mission a retenu la plupart des propositions d'amélioration proposée par la médiation, mais revient sur la nécessité de créer cette « banque de la démocratie ».

Elle le fait paradoxalement sans argumentation technique, puisque tout en admettant le diagnostic de la médiation (il n'y a pas de défaillance grave du système de financement de la vie politique), elle se fonde sur les difficultés « ponctuelles » mais « réelles » d'un « mouvement politique bien connu sur la place » (sic) (qui avait à l'été 2021 déposé de nombreux dossiers rejetés par toutes les agences saisies) et l'impossibilité de se financer hors d'Europe depuis la loi de 2017. Cette argumentation lui semble suffisante pour défendre la banque de la démocratie.

3) Le cas du RN n'est pas simple.

Créditée d'environ 15 % des voix par différents sondages début janvier (après avoir enregistré un score meilleur fin 2021), la candidate du RN s'est trouvée dans l'impossibilité d'obtenir un crédit bancaire alors que le parti qui la soutient est lui-même en difficulté pour abonder financièrement le budget de campagne.

Cette difficulté pour la candidate de faire campagne à égalité face à ses principaux rivaux peut poser un problème, si l'on ne va pas au fond des explications, d'autant qu'elle se répète pour la troisième fois.

4) De nombreux politiques restent désireux d'échapper au système bancaire.

C'est, dans un pays comme la France, une ode à l'État et à sa « neutralité ». Que peut révéler cet engouement pour un guichet public destiné à épargner aux partenaires « normaux » de la vie économique, financière et politique de se rencontrer ?

Cette revendication ne semble pas difficile à comprendre. Différents trésoriers de partis ou mouvements souhaiteraient un accès « plus facile » au crédit bancaire. Selon plusieurs, il conviendrait et suffirait de spécialiser un guichet à la BPI⁴³ ou à la CDC.

Pour eux, il y a une contradiction possible entre l'affirmation du principe d'égalité démocratique et la souveraineté des banques, seules à décider si elles accordent des crédits ou non, sur la base, au surplus, de sondages sujets à critiques, et il y a un certain rejet du système bancaire, de ses règles, de son organisation, de son discours, de ses demandes.

Cependant, les arguments manquent de fond.

- Celui relatif à la défaillance du système est sans fondement réel (cf. : ci-dessus).
- L'invocation d'une « neutralité bienveillante » d'une supposée banque de la démocratie ne tient pas (la médiation dispose de nombreux exemples de comportements entièrement professionnels de la part de nombreux banquiers).

⁴³ Qui s'occupe essentiellement de crédit aux entreprises privées.

- Par ailleurs, les fonctionnaires d'une supposée banque politique ne seraient pas nécessairement « accueillants » ou, surtout, neutres (cf. : ci-dessous).
- Les partis ou candidats qui ne présentent pas les garanties nécessaires, en termes de risque, n'ont pas à se prévaloir d'un droit au crédit, qui n'existe pas (sauf à transformer les prêts en dons).
- Tous les partis ne sont pas dans la même situation de crédibilité s'agissant de leurs finances et de leur bilan : certains sont bien gérés, d'autres moins bien. Il serait injuste de ne pas en tenir compte.
- Enfin, beaucoup ignorent les supervisions que ne manqueraient d'exercer l'ACPR ou la BCE en cas de prêts manifestement imposés, ou même « ajustés ».

5) Les banques ne se montrent guère enthousiastes envers cette « clientèle » délicate.

Plusieurs soutiennent donc, également et logiquement, la création d'une banque de la démocratie, pour, en quelque sorte, également « se débarrasser » de l'autre.

C'est la ligne de communication habituelle pour « liquider » cette activité un peu compliquée, qui représente un « segment limité » des affaires commerciales de ces organisations.

Au risque de simplifier, la plupart des banques ont deux postures opposées, qui leur semblent satisfaisantes :

- soit les politiques sont des clients ordinaires : ils ne méritent donc aucune attention spéciale ;
- soit ils sont des clients exceptionnels : ils méritent donc un traitement spécifique, donc une banque particulière, la banque de la démocratie.

Pour finir, les arguments ne s'imposent pas non plus.

- Les politiques constitueraient une population ordinaire ? En ce cas, c'est souligner, aux dires de certains candidats, parmi les plus crédibles, le peu de considération dont fait l'objet « Monsieur tout le monde » dans certaines agences.
- Les mêmes représenteraient une population spéciale ? Mais, pas plus que les TPE ou les PME (financées, certes non à 100 %, mais entre 80 % et 90 %) ou certaines activités sensibles à développer.
- Les comptes des partis seraient quelquefois sujets à caution ? Pas vraiment aujourd'hui, après les évolutions significatives introduites au fil des années par la réglementation, et probablement pas plus que quelques secteurs économiques délicats.

Reste le refus d'accorder des crédits, quasi automatiquement, contesté par quelques « politiques », qui se défend parfaitement.

6) La vox populi serait favorable à une banque publique de financement politique (cf. ANNEXE 5).

L'opinion publique semble favorable à la création d'une banque publique à même de débloquer rapidement et simplement des crédits en faveur des candidats à l'élection présidentielle. Cependant, cette réaction spontanée médiatique fait fi de l'histoire du sujet.

Depuis les années 1980, le législateur est régulièrement intervenu à la suite de révélations d'affaires politico-financières, telles que l'affaire Carrefour du Développement, l'affaire Luchaire, celle du financement libyen, sans oublier les plus récentes.

En 40 ans, le législateur a largement fait évoluer la question du financement des partis politiques et des campagnes électorales pour tenter de limiter les errements : dix lois ont été votées pour cerner de plus en plus précisément les conditions de financement politiques.

Une banque de la démocratie ne serait probablement pas une réponse définitive à une question récurrente, mais plus probablement une marche arrière.

B) IL EXISTE NÉANMOINS DEUX RISQUES MAJEURS : UNE IMPASSE, UNE INJUSTICE.

L'argument de la suppression des emprunts non européens, qui conduirait à créer une banque de la démocratie, semble faible. La démonstration pourrait plutôt être la suivante.

Si les laissés pour compte du « système », trop nombreux, ou trop « importants », représentaient un dommage grave pour l'expression démocratique, et non des exceptions ou des cas particuliers, il y aurait une injustice et une solution alternative devrait être mise en place : l'État se devrait d'intervenir pour préserver la qualité du débat démocratique.

Dans ce cas, deux hypothèses extrêmes devraient être vérifiées :

1) L'impasse : aucune banque ne veut prêter. Alors, l'État doit prêter, mais les risques sont réels. Cf. : C 3.

Dans cette hypothèse, aucune solution pragmatique, aucune régulation, aucune entente n'est possible, ni envisageable entre la liberté d'entreprendre qui serait défendue par les banques, sans aucun défaut, et le droit régalien des partis (ils figurent à l'article 4 de la Constitution), qui devrait être mis en œuvre sans mesure et délai, avec tous les moyens désirés.

Dans ce cas, peu de doute : une banque publique (CDC ?) doit faire le banquier ...

2) L'injustice : les critères de décision sont injustement appréciés. Alors, l'État doit apporter sa garantie, sauf refus du dossier par les banques. Cf. : C 4.

Une hypothèse ne paraît pas pouvoir être défendue : si tous les critères ne sont pas respectés, il n'y a pas à créer de banque de la démocratie, celle-ci conclurait vraisemblablement au même résultat (elle devrait elle-même vérifier la conformité à tous les critères légaux).

Malheureusement, la plupart des critères d'attribution du crédit bancaire sont objectivables, mais ne sont pas d'appréciation automatique :

- l'ouverture d'un dossier,
- le seuil des voix à obtenir (5 %),
- les garanties de remboursement,
- la réputation, les affaires, les condamnations,
- les rejets (passés) de la CNCCFP,
- l'écosystème financier du candidat et du parti (les comptes annuels certifiés et déposés à la CNCCFP),
- le risque de non-conformité (la traçabilité des fonds qui ne doivent pas être blanchis),
- la cohérence de la stratégie commerciale de la banque.

Le plus souvent, il existe une marge d'appréciation subjective dans l'appréciation de ces critères (la réputation et l'image, les statistiques relatives aux sondages concernant les prévisions des voix lors du vote, les garanties et la solvabilité du candidat - et, derrière, du parti – peuvent être diversement appréciées, etc.)

Seule, la nécessité d'avoir un compte actif dans l'établissement, lorsque la banque ne veut travailler qu'avec ses (déjà) clients, est un critère objectif, mais il paraît mal adapté aux élections (cf. : ci-dessous C 2 c).

Deux hypothèses existent alors :

- les critères sont respectés à 90 %, mais la banque ne prend pas le risque (pourtant faible) ;
- tous les critères sont respectés, mais la banque ne veut pas du tout prendre de risque.

Dans ces deux cas, il peut être considéré que l'État doit apporter une garantie supplémentaire à la banque qui veut s'engager sans risque.

C) COMMENT DONNER DU CORPS A L'IDÉE EN CAS D'IMPASSE OU D'INJUSTICE ?

Pour la médiation, l'idée de la « banque de la démocratie » pourrait être mieux construite et « alimentée » par des propositions concrètes, pour sortir des généralités.

La France dispose d'un mécanisme politico-financier public crédible (elle alloue 66 M€ par an aux partis, soit presque un euro par habitant), et elle rembourse les dépenses de campagne de manière forfaitaire (environ 45 M€ pour les candidats éligibles aux élections législatives de 2017). Ce dispositif d'accompagnement classe honorablement la France, par rapport à ce qui se pratique à l'étranger.

Pour aller un peu plus loin encore, plusieurs dispositions pourraient être prises.

1) Un choix à faire : toutes les élections ou seulement les présidentielles ?

a) Seulement les élections présidentielles ?

Le diagnostic de la médiation est sans appel pour les élections aux enjeux moindres que celles du Président de la République.

Pour ces élections, le système fonctionne sans grabuge majeur (sous réserve du diagnostic relatif aux élections législatives à venir).

Le problème du tri des candidatures est réglé par la présélection des 500 parrainages à obtenir.

Si les candidats nouveaux, émergents, marginaux, non traditionnels ne s'intègrent pas naturellement dans le système pour des raisons diverses, leur caractère de candidat nouveau ne les empêche pas forcément de passer les obstacles.

b) Toutes les élections ? Il faut des parrainages.

Pour les autres élections, s'il fallait ouvrir la « banque de la démocratie » à tous les élus, le nouveau dispositif devrait, pour écarter les candidats fantaisistes, accueillir les seuls candidats sélectionnés à la suite d'un parrainage citoyen, à organiser (1% du corps électoral concerné pourrait alors être sollicité).

Cela aurait un coût que l'État et ses services devraient supporter.

2) Un environnement plus favorable pourrait être créé : quatre idées.

L'écosystème pourrait être plus positif aux candidats sans léser pour autant l'intérêt des banques, ni coûter à l'État.

a) Disposer d'explications claires sur les refus (sauf suspicion de blanchiment).

La médiation retient l'idée de la mission de l'Assemblée nationale selon laquelle les banquiers devraient toujours pouvoir expliquer au médiateur les raisons des refus, tout en conservant leur anonymat.

Cette pratique fonctionne déjà de manière informelle, souvent correctement avec certains, mais quelquefois sans bonne foi avec quelques autres.

b) Élargir le nombre des banques ouvertes au financement politique : trois voies.

L'offre bancaire paraît trop limitée, elle pourrait être améliorée.

- Une solution pragmatique pourrait être mise en œuvre avec LBP.

La Poste dispose d'un réseau territorial dense : elle s'adresse au plus grand nombre ; elle peut proposer tous produits bancaires et financiers ; elle dispose d'une filiale La Banque Postale, qui peut servir de bras armé ; elle est intégralement détenue par l'État et la CDC.

La nouvelle offre de LBP en matière d'ouverture de compte est de qualité (sous réserve de vérifier les nouveaux coûts d'ouverture de compte pour les prochaines élections législatives) et pourrait donc être complétée par une offre en matière de crédit, en modifiant sa politique de maîtrise du risque qui, aujourd'hui, ne prévoit pas de prêt aux partis ou aux candidats⁴⁴.

⁴⁴ A noter que la BP prête beaucoup au secteur local, mais une extension de sa politique de risque à quelques candidats bien repérés ne devrait pas conduire à une situation de conflits d'intérêt.

- Par ailleurs, il est probable que l'offre bancaire pourrait être automatiquement élargie si le seuil de remboursement en-dessous des 5 % était assoupli (cf. : ci-dessus : Partie III, II, C).
- Le résultat devrait être le même avec la création d'une garantie supplémentaire de l'État du financement bancaire (cf. : ci-dessous) : en effet, certains groupes hésitants pourraient s'engager plus facilement dans ces opérations.

c) Lever l'obligation du compte client préalable.

La condition préalable consistant à exiger un compte client six mois avant les élections, « une relation commerciale antérieure », paraît déplacée.

La domiciliation des revenus est un critère classique des banques, mais elle n'est pas obligatoire. Par ailleurs, si elle permet de diminuer les risques face à un client inconnu, elle paraît mal adaptée au personnel politique, notamment présidentiable, qui n'a pas de revenus privés à placer : ce critère devrait être écarté.

Les banques ont néanmoins réitéré leur attachement à ce critère qui relève de chaque politique commerciale des établissements : il est considéré comme une composante importante de la politique de prêt responsable des établissements et de leur politique de risque qu'elles assument individuellement auprès des superviseurs notamment.

d) Supprimer les coûts d'assurance décès pour les candidats ayant atteint les 5 %.

L'assurance décès aujourd'hui obligatoire pour tout candidat souscrivant un prêt bancaire pourrait être ajustée en fonction des résultats du premier tour.

Cette dépense remboursable en cas d'atteinte du seuil des 5 % (sous réserve de la validation du compte par la CNCCFP) apparaît inutile après le premier tour du scrutin, car même en cas de décès, après cette échéance, le remboursement est acquis, il entre dans ce cas dans la succession du candidat.

Cet ajustement allègerait les coûts pour les candidats et supprimerait également une dépense publique inutile.

e) Débloquer rapidement le crédit de l'État attribué pour le remboursement minimum obligatoire des dépenses de tous les candidats officiels (800 000 €).

Les banques, plus sûrement la CDC, devraient prêter, à 50 % (hypothèse à discuter), dès la déclaration officielle des candidatures, sans discuter, un crédit fondé sur le montant minimum de dépenses toujours remboursé à tous les candidats officiels : 800 000 €⁴⁵.

Cette facilité, de peu de risque, permettrait aux « petits » candidats de financer rapidement les dépenses de campagne.

⁴⁵ 50 % (hypothèse) et non 100 %, le montant des dépenses en question peut être réformé par la CNCCFP en cas d'irrégularité (le compte peut être rejeté, ou réformé : en 2017, quatre candidats n'ont eu droit qu'à une partie de leur remboursement).

*

Ces petites améliorations n'épuisent pas le problème : deux situations seraient préoccupantes.

3) Si aucune banque ne veut plus prêter à aucun candidat à l'élection présidentielle : l'État devrait prêter avec des risques à ne pas sous-estimer.

Dans cette option, le candidat emprunte par exemple auprès de la CDC.

Qu'est-ce que ne pourrait pas être la banque de la démocratie ?

La sortie du système bancaire privé ne réglerait pas tous les problèmes loin s'en faut et un « *banxit* » ne changerait pas fondamentalement les règles.

Peu de données, peu d'arguments, peu de constructions élaborées existe sur le sujet, qui agit comme un mantra chez certains.

Évidemment, l'ouverture plus facile du crédit pourrait provoquer un risque d'inflation des candidats, et un risque de surendettement des intéressés.

Cependant, la « banque de la démocratie » devrait surtout respecter quatre conditions de fonctionnement qu'il ne semble pas inutile de soumettre à la réflexion.

a) Le droit au crédit n'existe pas : cette banque, publique, vérifierait donc aussi les critères légaux.

Le droit au crédit n'existant pas, il n'y a pas d'ouverture automatique du crédit, la décision finale revient toujours à la banque.

La dizaine de critères à respecter pour obtenir un crédit devrait encore être contrôlée par la nouvelle entité.

Vraie banque (on le suppose), cette banque devrait contrôler tous les risques de prêt au regard des lois et directives européennes en matière bancaire. Le gain au change serait infime et n'apparaît donc pas clairement.

b) Les contrôles supérieurs (ACPR, Tracfin) seraient les mêmes.

Depuis le renforcement de la législation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, les banques de la place classent les clients potentiels : il y a ceux avec lesquels elles peuvent travailler et ceux qui sont inscrits sur une « liste noire ». Il n'y a plus de liste « grise ».

Une banque publique devrait obéir aux mêmes principes, sous le contrôle de Tracfin et de l'ACPR.

A cet égard, les nombreux dossiers, déposés par certains partis/candidats, en 2021, et rejetés par les banques, n'y changeraient rien : s'ils sont techniquement faibles, leur nombre, qui peut faire impression, d'un point de vue médiatique, ne compte pas.

c) L'attribution de crédits publics ne devrait pas léser les contribuables.

En cas d'assouplissement de la rigueur des critères (décidé par quelle autorité ?), la garantie de la banque publique devrait être assurée par l'ensemble des contribuables, qui devraient accepter de cautionner les candidats en question.

Les candidats qui n'atteignent pas les seuils de remboursement bénéficieraient-ils d'un crédit public ? S'agirait-il donc de prêter à tous et quelles que soient les circonstances (pas de garanties) et les situations (programme hasardeux ou inexistant) ?

En cas d'interdit bancaire, d'instructions judiciaires, de suspicion de blanchiment passé ou présent, y-aurait-il une marge de manœuvre ?

d) Cette banque devrait être irréprochable : le risque de népotisme et d'incompétence est inévitable.

La responsabilité politique ou technique du dirigeant qui déciderait d'accorder des prêts ou non (s'agissant d'une population peu considérée par les citoyens français dans les enquêtes d'opinion), en outrepassant un des critères légaux pour accepter une demande de prêt, « à peu près » conforme, serait énorme.

Si de tels dispositifs devaient être mis en place, les mêmes partis, qui les réclament, ne seraient pas les derniers à accuser le pouvoir politique du moment, d'intervention partisane dans le cas où ils se verraient refuser leurs demandes de financement.

Il n'est pas sûr que des bureaux de « fonctionnaires banquiers », dont l'apparence pourrait laisser penser qu'ils sont de bonne foi, fassent mieux dans leurs choix que les banquiers privés... Ils pourraient même faire pire, sur instruction, et finir par financer des amis, en se rendant coupables de conflits d'intérêt.

Le risque de l'absence de neutralité n'est donc pas négligeable : les politiques seront impliqués, avec la tentation possible de népotisme, ou les fonctionnaires, avec la critique inévitable d'incompétence ou de passivité devant d'éventuelles multiples pressions.

e) Le coût du dispositif devrait être limité.

Compte tenu de la rareté et de l'endettement des finances publiques, des voix pourraient s'élever contre cette hypothèse de financement public qui pourrait bousculer, à la marge, les priorités des politiques publiques (santé, sécurité, éducation, etc.).

Les faveurs dont bénéficieraient alors cette population, hautement méritoire, mais quelquefois mal guidée, vue avec une certaine réserve par une partie des citoyens, donc des contribuables français, pourraient susciter une certaine émotion.

4) Si une banque s'engage, mais veut plus de garantie : l'État devrait fournir le supplément de garantie.

L'approche la plus simple consiste à laisser d'abord les banquiers effectuer leur travail d'expert. L'État ne doit intervenir qu'en second lieu, comme un secours.

L'État pourrait apporter une garantie/caution au pool bancaire ou à la banque qui accepte de prêter à un ou une candidate disposant du parrainage des 500 signatures, de la quasi-certitude d'atteindre 5 % des suffrages et d'un dossier solide.

a) Un cadrage bancaire est nécessaire.

En cas d'hésitation, de demande d'une caution irréfragable de la banque, un dispositif de garantie pourrait être imaginé via une syndication des banques ou directement via la CDC, si l'argumentation des banques portent seulement sur ce point.

A priori, des règles du jeu devraient être établies.

Compte tenu de la diversité des politiques d'octroi de crédit par les quelques banquiers qui opèrent dans ce domaine, un cadrage avec le MEF pourrait être imaginé, avec un dispositif de mutuelle ou de « *pooling* » ou de « syndication » (opération par laquelle un prêt est consenti par un syndicat de plusieurs banques à un emprunteur) des crédits des établissements, comme cela existe par exemple dans le domaine des assurances obligatoires, comme les catastrophes naturelles ou la couverture du risque attentats.

Le système ne pourrait valoir qu'entre les banques volontaires, qui seraient « protégées ».

Les parties (État, banques, médiateur) devraient s'accorder sur un minimum de critères de recevabilité, la motivation des refus, la sécurisation de la prise de risque et la prévention des défaillances de paiement.

Une modification du décret concernant le médiateur pourrait également introduire ces engagements.

A noter que la loi des grands nombres n'aurait pas à être invoquée pour mettre en place cette garantie : certes, la récurrence des opérations électorales et le nombre de candidats concernés ne permettent pas de recourir à la logique assurancielle de la loi des grands nombres, mais ils n'interdisent pas un système de garantie cf. : ci-dessous.

b) Qui propose la garantie de l'État ? Le médiateur. Qui décide ? Le MEF.

La médiation devrait être habilitée à proposer le dispositif, sur saisine de la banque qui accepterait un dossier sensible.

Le supplément de garantie demandé par la banque (trop) prudente pourrait être instruit par l'office du médiateur, qui interviendrait en toute confidentialité et dans le respect du secret bancaire.

Les moyens du médiateur, actuellement très restreints autour du médiateur (deux ETP), pourraient conduire à un renforcement de l'expertise financière.

Le financement serait inscrit dans la loi de finance.

Le MEF serait le décideur ultime.

c) Les engagements du côté de l'emprunteur : il fournit des efforts.

- Pour éviter que n'importe qui puisse emprunter sans aucun risque, l'assurance mutualiste pourrait être limitée par la nécessité pour l'emprunteur de consentir un certain effort personnel.
- Le montant maximal emprunté serait plafonné à 47,5 % (c'est-à-dire au montant maximal du remboursement) et limité au montant des dépenses effectuées réellement.
- Le remboursement forfaitaire de l'État (déterminé par la CNCCFP) serait subrogé automatiquement au fonds, pour le montant emprunté.

d) Le ticket modérateur des banques pour éviter le crédit automatique.

En cas de défaillance graves de l'emprunteur (effondrement du pourcentage de suffrages et décision défavorable de la CNCCFP), l'État ne couvrirait pas le risque totalement.

La garantie est faite pour protéger une banque d'un risque virtuel improbable.

Ainsi, si le candidat, contre toute attente, fait moins que les 5 % de suffrages attendus et échoue sévèrement aux élections, l'État ne peut pas rembourser ses dépenses *au candidat*, qui ne peut donc rembourser la banque : alors, l'État rembourserait *la banque*, mais pas à 100 %.

Deux systèmes sont possibles pour écarter l'assurance tous risques automatique :

- Soit un dispositif inspiré des prêts garantis de l'État pour la Covid : 10 % de franchise.

La banque ne serait couverte qu'à 90 % du prêt accordé au candidat dont les résultats seraient finalement très mauvais.

- Soit un système plus dégressif.

Deux hypothèses pourraient être envisagées :

- le candidat fait beaucoup moins de 5 % des suffrages : à 4,5 %, il est couvert à 90 % ? A 4 %, il est couvert à 50 % ? A 3 %, il n'est plus garanti du tout ?
- Le compte du candidat est réformé ou rejeté par la CNCCFP⁴⁶ : en cas de réformation, il est couvert à moitié ; en cas de rejet, il n'est plus couvert du tout.

e) Le mécanisme du côté de l'État : un système PGE et une cotisation à prélever.

- Une procédure adaptée du système des prêts garantis de l'État (PGE) Covid, mais moins complexe.

⁴⁶ [Plaquette d'information de la CNCCFP, P. 5.](#)

Le prêt qu'octroie sa banque habituelle à une entreprise ou un professionnel, en dépit de la forte incertitude économique actuelle, est garanti par l'État sur une partie significative du prêt (pour les PME, la garantie peut couvrir 90 % du prêt).

S'agissant du domaine politico-financier, la demande de crédit serait faite au nom du candidat officiellement inscrit sur la liste publiée (ministère de l'intérieur ou Journal officiel). Le nombre de dossiers possibles serait donc faible (une douzaine en 2022).

La banque donnerait un pré-accord après examen des critères de recevabilité, notamment de solvabilité. Par définition, le risque ne serait pas élevé (la banque accepte le dossier, mais souhaite une garantie supplémentaire).

Le candidat transmettrait le nom de l'agence bancaire à la CDC ainsi que le montant du prêt.

Le prêt deviendrait définitif une fois que la CDC aurait enregistré la demande du candidat (un numéro d'enregistrement serait généré sur une plateforme spécialisée, créée pour les candidats à une élection ?).

- Une cotisation permettrait de financer cette garantie supplémentaire.

Une cotisation, calculée sur la base d'un faible pourcentage prélevé sur les contributions publiques des partis, 66 M€ en 2021 (5 % permet d'isoler une garantie de 3,3 M€), serait versée sur une ligne budgétaire gérée par une sorte de caisse de mutualisation du risque électoral hébergée par la CDC.

L'emprunt serait consenti par la banque, ou le pool bancaire, à ses conditions.

Le cadre applicable en France présente trois caractéristiques : davantage de financement public, moins de contributions des personnes physiques et morales et un contrôle original des dépenses de campagne.

Avec la mise en place de PGE pour les demandes d'emprunt de certains candidats aux élections présidentielles, le système français, déjà singulier, deviendrait exceptionnel.

Cette nouvelle source de financement public, qui ne paraît envisagée nulle part à l'étranger, constituerait une exception notable, à porter au crédit de la démocratie française.

CONCLUSION

Le dossier du financement de la vie politique est, en France, de grande qualité. Le dispositif, imaginé depuis une trentaine d'années et après de nombreuses lois, a correctement fonctionné pour l'élection présidentielle 2022.

La médiation a joué son rôle d'intermédiaire, de manière quelquefois engagée, c'est-à-dire un rôle d'explication et de « facilitateur » entre de nombreux acteurs de grande qualité, qu'elle remercie sincèrement pour leurs contributions.

Le système peut donc être consolidé en l'état.

Cependant, la médiation estime qu'il peut encore être amélioré pour améliorer la place des candidats émergents ou sur les marges des partis traditionnels.

Tel est le sens de ses propositions : ni *statu quo*, ni chamboulement, pour ajuster au plus près de l'excellence, une organisation qui doit faire la fierté de la nation au sein même de l'univers démocratique européen.

ANNEXE 1 : FINANCEMENT DES CANDIDATS A L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTÉS PAR LA LOI N° 2017-1339 DU 15 SEPTEMBRE 2017 POUR LA CONFIANCE DANS LA VIE POLITIQUE

1. Les nouvelles obligations pour les candidats à l'élection présidentielle :

Concernant la transparence.

La loi ordinaire n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a apporté de nouvelles obligations à la charge des candidats à l'élection présidentielle qui doivent désormais fournir au Conseil constitutionnel une déclaration d'intérêts et d'activités en plus de la déclaration de patrimoine (les biens du candidats), une fois l'obstacle des parrainages franchi.

Cette déclaration a pour but de prévenir les éventuels conflits d'intérêts qui entacheraient la capacité du Président à exercer ses fonctions de manière objective. Ces documents sont transmis à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui les rend publics sur son site.

Avant 2017, seule la déclaration du candidat élu faisait l'objet d'une publication à l'issue de l'élection. Le Président élu renouvelle sa déclaration de patrimoine avant la fin de son mandat. Cette dernière est publiée par la HATVP avec un avis sur la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin du mandat présidentiel.

Concernant le financement :

L'apport du candidat peut provenir :

- De ses fonds personnels
- D'emprunts auprès des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (article L. 52-8 du code électoral modifié par l'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017)
- D'emprunts auprès des partis politiques, les emprunts auprès des personnes physiques étant interdits pour l'élection du Président de la République (3e alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 précitée - modifiée par l'article 2 de la loi n° 2001-100 du 5 février 2001). La loi du 15 septembre 2017, dans son article 26, précise les conditions dans lesquelles les partis politiques peuvent facturer des intérêts au titre de prêts octroyés à des candidats pour le financement de leur campagne. L'article L. 52-8 du code électoral dispose qu'un candidat ne peut contracter auprès d'un parti ou groupement politique des emprunts avec intérêts que si ce dernier a lui-même souscrit des emprunts à cette fin et dans la limite des intérêts y afférents (principe du prêt « miroir »). Le candidat devra donc fournir lors du dépôt de son compte toutes les pièces justificatives relatives à l'emprunt souscrit par la formation politique (contrat de prêt, échéancier des intérêts etc.).

A cet égard, la loi du 15 septembre 2017 a également apporté de nouvelles dispositions encadrant les prêts des personnes physiques aux partis politiques.

2. Les prêts accordés aux partis politiques par les personnes physiques

Les prêts ne peuvent plus l'être à titre habituel et ne devront pas être des dons déguisés. Le [décret du 28 décembre 2017](#) précise les conditions de ces prêts.

Les partis ou groupements politiques peuvent emprunter auprès de personnes physiques à un taux compris entre zéro et le taux d'intérêt légal en vigueur au moment du consentement des prêts. Le taux d'intérêt légal est celui applicable aux créances des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels⁴⁷. Ces prêts sont consentis aux conditions suivantes :

- la durée de chaque prêt est inférieure ou égale à 24 mois ;
- le montant total dû par chaque parti ou groupement politique dans le cadre des prêts consentis par les personnes physiques est inférieur ou égal à 15 000 €⁴⁸.

Depuis la loi du 6 mars 2017⁴⁹ a prévu de rendre publiques, à compter de 2018, les informations relatives aux emprunts souscrits par les candidats à une élection pour financer leur campagne ainsi qu'aux emprunts souscrits ou consentis par les partis politiques.

3. Prévenir toute ingérence d'un État étranger dans la vie politique française.

La loi du 15 septembre 2017 dispose qu'un État étranger ne peut prêter de l'argent à un parti politique français.

Par ailleurs, les prêts des personnes morales aux partis et aux candidats sont désormais interdits, exceptés ceux octroyés par les partis politiques et les banques ayant leur siège social dans l'Espace économique européen. Ce qui signifie qu'un État étranger ou une banque non-européenne ne peuvent plus prêter de l'argent à un parti ou à un candidat pour financer sa campagne électorale. Les États étrangers et les personnes morales étrangères ne peuvent plus non plus apporter leur garantie aux prêts accordés aux partis et candidats.

4. L'encadrement de la collecte des recettes a également porté sur les dons.

- a) Les dons des personnes physiques à un candidat :

Une même personne physique ne peut pas, lors d'une même élection, financer la campagne d'un ou de plusieurs candidats pour une somme totale dépassant 4 600 €.

L'article 26 de la loi du 15 septembre 2017 modifie l'article L 52-8 du Code électoral et dispose que seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent désormais verser un don à un candidat.

Les dons en espèces ne peuvent pas excéder 150 € et le montant global des dons en espèces récolté par un candidat ne peut pas être supérieur à 20% du montant des dépenses autorisées (si ce montant est égal ou supérieur à 15 000 €).

- b) Les dons des personnes physiques à un parti politique :

Un même donateur personne physique ne peut verser plus de 7 500 € par an à un parti politique.

⁴⁷ [Arrêté du 16 juin 2021 relatif à la fixation du taux de l'intérêt légal](#), Ministère de l'Economie et des finances, fixé à 3,12 % au 1^{er} juillet 2021

⁴⁸ Les prêts consentis au-delà du taux légal – sans excéder le taux d'usure – ne sont plus plafonnés à 15 000€, et leur durée peut aller jusqu'à 5 ans.

⁴⁹ [Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats](#)

ANNEXE 2 : MODÈLE INDICATIF DE DOSSIER DE DEMANDE DE PRÊT.

Version du 1^{er} février 2022

Dossier indicatif de demande de prêt pour l'élection présidentielle 2022 présenté par un(e) candidat(e)

Remarques préalables :

Le secteur de la banque est un marché fortement concurrentiel. Afin de maximiser les chances d'obtenir un prêt et des conditions avantageuses, il ne faut donc pas hésiter à démarcher en même temps plusieurs agences et groupes bancaires.

Les éléments et pièces justificatives mentionnés dans ce dossier constituent le minimum d'un corpus commun à toutes les banques. A ce titre, la liste de ces pièces n'est pas exhaustive : chaque établissement, en fonction de sa politique commerciale et de sa politique de risque, est en droit de réclamer des documents supplémentaires.

Des diligences supplémentaires s'appliquent au titre de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, notamment concernant les personnes politiquement exposées (PPE).

La relation de confiance est la clé du succès de la démarche de financement auprès des banques. Pour remplir cette condition, le dossier devra présenter clairement les revenus et les charges et indiquer tous les crédits en cours. Cette étape ne doit pas être négligée. Il n'existe pas de droit au crédit y compris pour les candidats à une fonction électorale. La banque devra être en mesure de vérifier, au cas par cas, la solvabilité du candidat comme pour tout emprunteur.

I. LE DOSSIER DE DEMANDE

La demande de prêt est faite à titre personnel par le candidat. Si le prêt est accordé, les sommes seront reversées par le candidat sur le compte unique de dépôt du mandataire.

- La banque vérifiera tout d'abord votre identité :

Outre les justificatifs d'identité et de domiciliation, le candidat devra présenter le parti ou le mouvement qui le soutient, son histoire, ses valeurs... ainsi que les résultats obtenus aux précédentes élections par lui-même et/ou le parti qui l'investit.

☞ *Pièces à fournir : CNI*

- L'analyse de la solvabilité :

La banque va évaluer votre capacité de remboursement et prévenir tout risque de non-remboursement : vos revenus devront être justifiés quelles que soient leur nature, votre situation personnelle et professionnelle ainsi que votre situation patrimoniale.

Par ailleurs vous devrez fournir des informations sur vos charges et notamment sur les emprunts déjà contractés.

☞ Pièces à fournir : 3 derniers avis d'imposition, 3 derniers bulletins de salaire ou justificatifs de revenus, 3 derniers relevés de comptes, justificatifs d'épargne et/ ou de patrimoine.



Même s'il ne s'agit pas d'une obligation, **le candidat est incité à prendre un RDV formel auprès d'une agence locale** afin de recueillir les informations pour constituer un dossier conforme aux pratiques, usages et obligations réglementaires qui s'appliquent aux établissements de crédit. **L'envoi d'une demande par simple courrier peut s'avérer insuffisante pour considérer que la demande est valablement faite.**

II. RAPPEL DES REGLES DE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE POUR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

- Le cadre législatif :

Une loi spécifique encadre l'élection présidentielle : [loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962](#), complétée de [la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021](#), le [décret n° 2001-213 du 8 mars 2001](#) et l'[avis du Conseil Constitutionnel en date du 25 mars 2021](#).

- Dispositions générales en vigueur depuis la dernière élection de 2017 :

[La loi ordinaire n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#) a apporté de nouvelles obligations à la charge des candidats à l'élection présidentielle qui doivent désormais :

☞ fournir au Conseil constitutionnel une déclaration d'intérêts et d'activités en plus de la déclaration de patrimoine (les biens du candidats), une fois l'obstacle des parrainages franchi.

Cette déclaration a pour but de prévenir les éventuels conflits d'intérêts qui entacheraient la capacité du Président à exercer ses fonctions de manière objective.

Ces documents sont transmis à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui les rend publics sur son site.

Avant 2017, seule la déclaration du candidat élu faisait l'objet d'une publication à l'issue de l'élection. Le Président élu renouvelle sa déclaration de patrimoine avant la fin de son mandat. Cette dernière est publiée par la HATVP avec un avis sur la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin du mandat présidentiel.

- Les règles de financement générales et spécifiques :

☞ les dispositions communes à toutes les élections :

- Depuis 2017, seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent verser un don à un candidat. De même, seuls les prêts aux candidats octroyés par des partis politiques ou par des banques ayant leur siège social dans l'Espace économique européen sont autorisés. Un État étranger ou une banque non-européenne ne peut plus prêter de l'argent à un parti ou un candidat.
- Les partis relevant de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique peuvent participer au financement de la campagne d'un candidat à la présidentielle (prêts, contributions en nature, etc....).

- Les dons et avantages en nature des entreprises privées sont interdits.
- Les dons des particuliers sont, quant à eux, limités à 4 600 € par donateur, tout don égal ou supérieur à 150 € devant être obligatoirement effectué par chèque, virement ou carte bancaire.

✚ les dispositions spécifiques à l'élection présidentielle :

- les prêts et avances des personnes physiques aux candidats à la présidentielle sont interdits.

- **Le plafond des dépenses et le remboursement forfaitaire de l'État.**

Les plafonds de dépenses autorisées s'élèvent respectivement à **16,851 M€** pour chacun des candidats présents **au premier tour** et à **22,509 M€** pour chacun des **deux candidats présents au second tour**.

Ces plafonds de dépenses doivent être mis en rapport avec le montant maximal du remboursement forfaitaire versé par l'État et prévu par la loi :

✚ **Pour les candidats présents au 1er tour** (ayant recueilli moins 5% des suffrages exprimés) : **4,75%** du montant du plafond des dépenses électorales soit **800 423 €**.

✚ **Pour les candidats présents au 1er tour** (ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés) : **47,5%** du montant du plafond des dépenses électorales soit **8 004 225 €**.

✚ **Pour les deux candidats présents au second tour** : **47,5%** du montant du plafond des dépenses électorales soit **10 691 775 €**.

Pour la présidentielle, **une avance forfaitaire de 200 000 € est versée par l'État** au candidat dès la publication de la liste des candidats. Cette avance est comprise dans son apport personnel.

III. LA SITUATION FINANCIERE DU CANDIDAT ET DU PARTI

- **La situation financière du candidat**

Le dossier devra comporter une description de la situation patrimoniale du candidat (biens mobiliers et/ou immobiliers). Il fournira des précisions sur l'épargne bancaire et monétaire sur une période d'au moins trois mois.

☞ *Pièces à fournir : justificatifs des produits détenus (au cours des 3 mois précédant la demande).*

- **La situation financière du parti**

Les comptes consolidés du parti pour l'année **2020**, déposés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques devront être fournis à l'appui du dossier de demande de prêt.

☞ *Pièces à fournir : statuts, récépissé de déclaration, comptes de résultats et bilans présentant la situation financière du parti et son évolution au cours des 3 exercices écoulés, 3 dernières liasses fiscales, 3 derniers relevés bancaires.*

IV. LE BUDGET DE LA CAMPAGNE : RECETTES/DEPENSES

A partir des plafonds de dépenses et des plafonds de remboursement indiqués plus haut, le budget devra présenter de façon « prudente » les besoins et les ressources mobilisées pour financer la campagne.

Pour se prémunir des imprévus, le budget de dépenses peut être par exemple plafonné à **80, 70, 60, ou 50 % du plafond remboursable**. Deux ou trois scénarios peuvent ainsi être proposés à la banque.

☞ *Pièces à fournir : budget prévisionnel de campagne indiquant l'ensemble des dépenses et les ressources qui seront mobilisées.*

Le dossier indiquera : les apports personnels du candidat, les appels à dons et emprunts auprès d'une ou des formations / partis politiques qui permettront de cofinancer la campagne.

A noter : les dépenses qui seraient engagées à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs et non pas uniquement aux adhérents d'un parti peuvent figurer au compte de campagne du candidat investi (Avis du Conseil d'État n° 388003 du 31 octobre 2013, rendu public par le Gouvernement et diffusé le 24 novembre 2013 par le ministère de l'Intérieur).

V. LES GARANTIES

- Les garanties apportées par le candidat :

Ces garanties vont permettre de contribuer à la solvabilité du dossier : il peut s'agir d'une **caution**, de l'**hypothèque** d'un bien personnel ou encore du **nantissement du remboursement forfaitaire de l'État** au profit de la banque.

- Les garanties apportées par le parti :

Un parti ou une formation politique respectant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 peut se porter caution de son candidat. Il peut :

☞ payer sur le montant de sa subvention annuelle le montant emprunté qui ne pourrait être couvert par un remboursement des dépenses de campagne (si le pourcentage de voix est inférieur au seuil escompté ou en cas de rejet du compte de campagne par la CNCCFP).

☞ Apporter en garantie son patrimoine propre.

VI. LES SONDAGES

La capacité à obtenir le remboursement des dépenses (donc du prêt demandé) par l'État peut être appréciée en fonction des sondages.

Les sondages d'intention de vote de différents instituts seront indiqués dans le dossier : à date et sur plusieurs semaines.

La conclusion relative aux sondages devra montrer qu'à la date du dépôt de la demande, le candidat est fondé à estimer le montant du remboursement de ses dépenses par l'État.

VII. LE MONTANT DE PRÊT DEMANDÉ

- Dans la majorité des cas, la mise à disposition du prêt se fait en une seule fois. Toutefois, certaines

banques peuvent proposer une mise à disposition progressive.

↳ Option progressive :

A mesure que les intentions de vote seront solidement et durablement mesurées, le budget pourra être adapté et le montant emprunté négocié avec la banque.

Un calendrier de déblocage des fonds pourra être proposé avec un budget de départ et des tranches supplémentaires à des périodes définies (mensuellement par exemple).

↳ Option immédiate :

Les fonds accordés sont débloqués en une seule fois.



Les délais de traitement sont propres à chaque banque, ils peuvent être longs en fonction des procédures internes de sélection et de décision (comités de sélection, de prêt, etc....) : la demande de crédit **doit être anticipée**.

Selon l'importance du crédit demandé, l'agence saisie peut avoir à en référer à une direction régionale, voire au siège social pour l'analyse du dossier et la décision d'octroi. Ces délais d'instruction peuvent conduire à la mise à disposition tardive des fonds (veille du premier tour par exemple). *NB : le prêt peut être accepté jusqu'à la date limite de dépôt du compte de campagne à la CNCCFP.*

Sous réserve que l'ensemble des pièces requises par la banque aient été produites, **l'absence de réponse dans un délai de quinze jours à compter de la transmission d'un dossier complet, vaut refus** ([art. 3 du décret n° 2018-205 du 27 mars 2018 relatif au médiateur du crédit au aux candidats et aux partis politiques](#)).

Les enjeux d'image et de réputation ne sont pas à négliger : certaines banques excluent, par principe, le financement politique. Toutefois, la présentation d'un **projet clair et justifié**, peut être de nature à rassurer les établissements bancaires sur la destination et l'utilisation des sommes demandées en prêt.

Pour aller plus loin :

[Site de la Fédération bancaire française \(FBF\)](#) sur le financement des candidats aux élections.

[Site de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques \(CNCCFP\)](#) – Memento à l'usage du candidat et de son mandataire.

ANNEXE 3 : DÉTAIL DU QUESTIONNAIRE RETEX

PROJET QUESTIONNAIRE RETEX PRÉSIDENTIELLE 2022

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

- Indiquez votre adresse email
- Adresse
- Quelle est votre qualité ? *mandataire personne physique, mandataire AFE, trésorier du parti, candidat, trésorier AFE, président AFE, autre*
- Dans vos démarches d'ouverture de compte et / ou demandes de crédits, avez-vous été amené à déclarer une étiquette ou une couleur politique ? Si oui, laquelle ? *Oui, non, ne se prononce pas (NSPP)*
- A quel moment avez-vous procédé à la désignation de votre expert-comptable ?

DEMANDE D'OUVERTURE DE COMPTE

- Avez-vous eu besoin d'ouvrir un compte ? *Oui, non, NSPP*
- A quelle date avez-vous effectué votre demande ?
- Combien de banques avez-vous démarché ? *1, 2, 3, 4, 5 et plus, NSPP*
- Nom et coordonnées de la banque / des banques
- En cas de refus, le motif de la décision vous a-t-il été notifié ? Si oui, quel était le motif ? *Oui, non, NSPP*
- Nom et coordonnées de la banque avec laquelle vous avez traité
- Quel a été le délai d'ouverture du compte (mise à disposition effective des moyens de paiement) ?
- Ces délais ont-ils eu des répercussions sur la conduite de votre campagne ? (Si oui, précisez) *Oui, non, NSPP*
- Avez-vous obtenu satisfaction ? *Totalement, partiellement, pas du tout, NSPP*
- Avez-vous contesté la décision ? *Oui, non*
- Avez-vous procédé à la saisine d'une autorité interne à la banque (si oui, à quelle date ?)
- Avez-vous procédé à la saisine de la BdF (si oui, à quelle date ?)
- Avez-vous procédé à la saisine du médiateur (si oui, à quelle date ?)
- Avez-vous bénéficié d'un droit au compte (DAC) ? *Oui, non, NSPP*
- Dans quel délai la banque a-t-elle été désignée par la Banque de France ?
- Quel a été le délai d'ouverture effective du DAC ?
- Observations complémentaires

DEMANDE DE PRÊT

- Avez-vous eu besoin d'un prêt ?
- Quels ont été les montants demandés / obtenus ?
- A quelle date avez-vous effectué votre demande ?
- Combien de banques avez-vous démarché ? *1, 2, 3, 4, 5 et plus, NSPP*
- Nom et coordonnées de la banque / des banques que vous avez démarchée(s)
- Avez-vous obtenu satisfaction ? *Totalement, partiellement, pas du tout, NSPP*

- Nom et coordonnées de la banque avec laquelle vous avez traité
- Quel a été le délai indicatif de réponse de la banque ?
- Ces délais ont-ils eu des répercussions sur la conduite de votre campagne ? (Si oui, précisez) *Oui, non, NSPP*
- En cas de refus, le motif de la décision vous a-t-il été notifié ? Si oui, quel était ce motif ? *Oui, non, NSPP*
- Avez-vous contesté la décision ? *Oui, non, NSPP*
- Avez-vous procédé à la saisine d'une autorité interne de la banque (Si oui, à quelle date ?)
- Avez-vous procédé à la saisine du médiateur (Si oui, à quelle date ?)
- Observations complémentaires

QUESTIONS COMPLÉMENTAIRES

- Avez-vous bénéficié des informations nécessaires de la part des différents organismes (Banque de France, médiateur, agences bancaires) ? *Oui, non, NSPP*
- De manière générale, quel est votre niveau de satisfaction des services de la médiation ? *Très satisfait, satisfait, moyennement satisfait, pas du tout satisfait, NSPP*
- Aviez-vous déjà eu recours aux services de la médiation auparavant ? Si oui, pour quelle élection ? *Oui, non, NSPP*
- Etes-vous favorable à l'idée d'une banque publique de financement politique (dite banque de la démocratie) ? Si oui, précisez pourquoi ? *Oui, non, NSPP*
- Dans le cas de l'éventuelle création d'une banque publique de financement politique, avez-vous une idée de ses modalités de fonctionnement ? Si oui, précisez ? *Oui, non, NSPP*
- Observations complémentaires.

ANNEXE 4 : PROPOSITIONS DE LA MÉDIATION DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET PARTIS POLITIQUES (AUDITION DU MARDI 5 OCTOBRE 2021 PAR LA MISSION PARLEMENTAIRE) CONCERNANT DES PROPOSITIONS D'AMENDEMENT DES DISPOSITIFS DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE.

1. Harmoniser le décompte des délais d'ouverture du droit au compte : Code monétaire et code électoral.

Or, selon l'article L. 312-1 du Code monétaire et financier (CMF), la banque désignée a l'obligation d'ouvrir le compte bancaire en *trois jours ouvrés*, à compter de la réception de l'ensemble des pièces qui lui sont nécessaires.

Les contraintes de temps spécifiques aux campagnes électorales justifient l'inscription de ce délai maximal dans le code électoral, donc la modification de l'article L.52-6-1 de ce même code.

2. Simplifier le DAC des partis : l'article L. 52-6-1 du code électoral.

- Rendre applicable aux partis, et pas seulement aux candidats, le fait que l'absence de réponse des banques sous 15 jours suite à une demande d'ouverture de compte prévue à l'article L. 52-6-1 du code électoral s'applique également aux demandes des partis.
- Prévoir que l'*attestation* du « représentant ou responsable du parti » peut servir de lettre de refus d'ouverture pour que la BdF puisse instruire la demande de droit au compte.

3. Allonger le délai de saisine du médiateur : décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020

La médiation a été saisie d'un nombre non négligeable de problèmes après la date légale (21 saisines sont intervenues après le 11 juin, soit 75 % de ses cas⁵⁰). Le délai du décret fixé au troisième vendredi qui précède le scrutin dans le cadre d'une demande de prêt et jusqu'au deuxième vendredi le précédant pour une ouverture de compte (articles 3 et 6 du décret précité) doit être mis en cohérence avec un autre délai, que les candidats connaissent bien, celui concernant le dépôt des comptes auprès de la CNCCFP lequel expire en principe *le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* (art. L. 52-12, II du code électoral).

L'article L. 52-6-1 du code électoral prévoit que « l'établissement de crédit désigné par la Banque de France est tenu d'offrir gratuitement au titulaire du compte les services bancaires de base mentionnés au II de l'article L. 312-1 du même code », sans préciser que le compte doit être ouvert dans les trois jours.

4. Eclaircir l'alinéa IV de l'article 28 de la loi du 15 septembre 2017.

L'alinéa en question : « *Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers, ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle civile, sans l'accord des parties* », est interprété comme une interdiction générale de transparence par certains acteurs.

Préciser, si telle était la volonté du législateur : « *Les constatations individuelles du médiateur...etc.* ».

⁵⁰ 21 cas sur 28

5. Réexaminer les modalités de répartition de la dotation de l'État, relativement inégalitaires, dans un sens plus équilibré : article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

La proposition serait de tenir compte des élections intermédiaires et/ou de répartir différemment la dotation entre les deux fractions, par exemple : 2/3-1/3 au lieu de 50/50 aujourd'hui.

6. Eclaircir les modalités de fonctionnement du financement participatif et citoyen : décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020.

L'article 6 du décret susvisé fixe les règles de recours à un prestataire de service de paiement pour le recueil de dons en ligne et notamment en matière de traçabilité. La détermination de l'acteur responsable des contrôles des nombreuses obligations sur la forme et le fond concernant la collecte des fonds (le parti, le candidat, le prestataire de service, la banque ?) mériterait d'être mieux précisée.

Le recours aux types de prestataire à même de réaliser l'intermédiation (les prestataires de services de paiement - PSP, qui se contentent de récolter des fonds auprès des particuliers ou les intermédiaires en financement participatif - IFP) est imprécise également.

7. Autoriser les mandataires personnes physiques à encaisser des dons en utilisant le numéro de déclaration en préfecture pour les contrats de vente à distance (VAD).

Dans le cadre de la conclusion d'un contrat de VAD (destiné à permettre les opérations bancaires en ligne) auprès des établissements bancaires pour l'encaissement des dons, il existe une asymétrie entre les mandataires personnes physiques et les mandataires AFE. Les personnes morales ont une facilité d'accès à ces services.

Si le mandataire personne physique d'un parti ou d'un candidat veut en bénéficier, il devra soit s'affilier en qualité d'entrepreneur individuel pour obtenir le numéro de Siret, soit mettre fin à ses fonctions pour être remplacé par une AFE qui pourra en tant qu'association obtenir un numéro Siret auprès du répertoire national des entreprises et des établissements.

Une évolution d'une des dispositions du chapitre V bis du code électoral pourrait intervenir pour clarifier ce point : pour les mandataires personnes physiques, le numéro de récépissé de déclaration en préfecture pourrait remplacer le numéro de Siret.

8. Autoriser dans une mesure limitée les prêts des personnes physiques aux candidats à l'élection présidentielle : loi du 6 novembre 1962.

L'article 3.II al.4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dispose que les prêts ou avances remboursables émanant de particuliers sont totalement prohibés dans le cadre de l'élection présidentielle.

Une possibilité pourrait être ouverte en mettant en place un dispositif de contrôle du remboursement et un encadrement du taux, de la durée et du montant du prêt.

9. Réduire le coût supporté par les candidats au titre des dépenses de propagande

D'une part, l'abaissement de manière progressive du seuil de 5 % des suffrages, qui déclenche le remboursement des frais de propagandes soumises à l'article R. 39 du Code électoral, à savoir les affiches, les bulletins de vote et les professions de foi, à 4 ou 3 % ouvrirait la participation des petits candidats. A titre d'illustration, concernant les élections européennes, le seuil déclenchant le remboursement des dépenses relatives à la propagande électorale a été abaissé à 3 % par la loi du 7 juillet 1977⁵¹. D'autre part, les dépenses seraient allégées en approfondissant les modalités de dématérialisation des outils de propagandes, ce qui permettrait notamment de réduire le gaspillage.

⁵¹ [Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques](#)

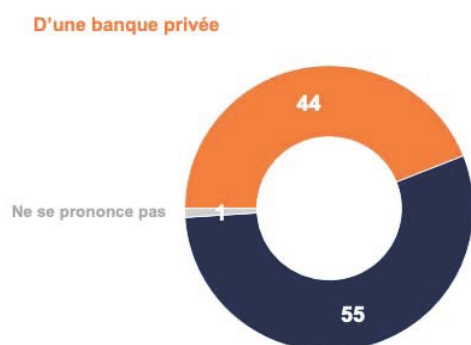
ANNEXE 5 : SONDAGE HARRIS INTERACTIVE

L'opinion concernant l'origine du prêt octroyé aux candidats pour leur campagne électorale

PRESIDENTIELLE
2022

Selon vous, les candidats à l'élection présidentielle devraient-ils obtenir un prêt pour leur campagne... ?

Aux inscrits sur les listes électorales, en %



D'une banque publique (c'est-à-dire une banque destinée à financer les formations politiques françaises)

