

JUILLET 2021

FINANCEMENT DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS ET DES PARTIS POLITIQUES

FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

LE FINANCEMENT D'UN PARTI POLITIQUE

- Obligation de recourir à un mandataire financier (article 11 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).
- Sources de financement admises :
 - dons des adhérents ou des élus ;
 - dons des personnes physiques adhérentes à un ou plusieurs partis ne peuvent excéder 7500 euros par an (article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée) ;
 - financement public par les aides de l'État : le montant du financement est inscrit dans le projet de loi de finance chaque année et est affecté en fonction du résultat des élections à l'Assemblée nationale et du nombre de parlementaires ;
 - crédit bancaire ;
 - financement par des partis politiques.
- Sources de financement interdites sous peine de sanctions pénales (article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée) :

Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts aux partis et groupements politiques ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti ou groupement politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger (hors cas ci-dessus).

L'OUVERTURE D'UN COMPTE DE CAMPAGNE

EN SYNTHÈSE

Les banques participent au bon déroulement des campagnes électorales en ouvrant les comptes de campagne aux mandataires financiers des candidats, dans le respect des règles sur la connaissance client, la lutte anti-blanchiment et les PPE. Le droit au compte prévu par la loi assure l'effectivité de l'obligation légale d'ouvrir un compte de campagne.

Une obligation fixée par le code électoral (articles L.52-6 et L.52-6-1) :

- Tout candidat doit désigner un mandataire financier tenu d'ouvrir un compte bancaire ad hoc retraçant la totalité des opérations financières de la campagne⁽¹⁾. Comme rappelé dans le rapport du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques sur les élections municipales, dans le cadre de ces élections, l'obligation de dépôt d'un compte de campagne existe seulement dans les circonscriptions de plus de 9000 habitants.
- Tout mandataire financier a droit à l'ouverture d'un compte de campagne et à la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires. Le mandataire fournit une attestation sur l'honneur qu'il ne dispose pas déjà d'un compte comme mandataire financier.
- En cas de refus de la banque, celle-ci remet une lettre de refus. Le mandataire peut saisir la Banque de France qui désigne une banque pour l'ouverture de ce compte dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande et des pièces requises⁽²⁾.
- En cas de décision de clôture du compte par la banque, celle-ci le notifie par écrit au mandataire et à la Banque de France en le motivant. Un délai de 2 mois court avant la clôture du compte. Le mandataire peut à nouveau saisir la Banque de France si nécessaire.

- Le contrôle du dispositif de ce droit au compte est assuré par l'ACPR.
- Les comptes du mandataire à l'issue de l'élection sont annexés au compte de campagne du candidat. Le mandataire remet un bilan comptable de son activité au candidat.

Modalités d'ouverture du compte de campagne

Comme pour toute ouverture et gestion de compte, **la banque doit respecter les règles de connaissance client imposées dans le cadre de la lutte anti-blanchiment et financement du terrorisme (LAB/FT) prévues par les textes.**

Ces règles de connaissance client porteront :

- sur le candidat qui est le bénéficiaire du compte de campagne;
- sur le mandataire qui est le titulaire du compte de campagne.

En ce qui concerne le candidat à l'élection :

- Si le candidat a déjà des fonctions le qualifiant de personne politiquement exposée (PPE - cf annexe) : les règles LAB/FT applicables aux PPE doivent s'appliquer : recueil d'informations sur l'origine des fonds qui seront placés sur le compte et sur l'origine du patrimoine du candidat + décision d'ouvrir le compte prise par l'organe exécutif de la banque ou tout organe habilité à cet effet (par exemple : comité d'acceptation, directeur de groupe d'agence).
- Si le candidat n'a pas déjà de fonctions le qualifiant de PPE : l'ouverture du compte fera l'objet de mesures de vigilance définies par chaque banque en fonction de son appréciation des risques LAB/FT.

L'étendue de ces mesures de vigilance est déterminée par chaque banque. A tout le moins, la décision d'ouverture du compte de campagne sera prise par l'organe exécutif de la banque ou tout organe habilité à cet effet (par exemple : comité d'acceptation, directeur de groupe d'agence).

En ce qui concerne le mandataire⁽³⁾ :

A moins que le mandataire financier soit lui-même une PPE, la réglementation n'impose pas de mesures de vigilance spécifiques à appliquer au mandataire. Les banques peuvent néanmoins, selon leur politique de risques interne, décider de mettre en place des mesures de vigilance renforcées.

Obligations de publication

L'article L52-12 du code électoral impose, depuis le 1^{er} janvier 2018, la publication par la CNCCFP⁽¹⁾ des « montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat (...) répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'**identité des prêteurs personnes morales** ».

Cette même obligation de publication s'applique également aux comptes des partis et des groupements politiques (article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique). Les comptes doivent être déposés dans le 1^{er} semestre de l'année suivant celle de l'exercice.

(1) <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=734>

(2) <https://particuliers.banque-france.fr/page-sommaire/droit-au-compte>

(3) Fiche de procédure de changement de mandataire financier : <https://www.interieur.gouv.fr/Media/MI/Files/Fiche-de-procedure-de-changement-de-mandataire>

(4) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

LE FINANCEMENT D'UNE CAMPAGNE ELECTORALE

EN SYNTHÈSE

Les banques financent les campagnes électorales via des crédits accordés aux candidats personnes physiques en fonction de leur capacité de remboursement personnelle et ce, dans un cadre contraint : dispositions sur la lutte contre le blanchiment et risque d'invalidation des comptes de campagne.

Le financement de la vie politique est soumis à des règles particulières :

- plafond de dépenses pour chaque élection, qui varie selon le type d'élection (article L.52-11 du code électoral) ;
- interdiction de toute participation pécuniaire ou matérielle de personnes morales (hors partis politiques).

Le financement de campagne est donc possible uniquement par l'apport de fonds personnels par le candidat ou par son parti politique et par des dons⁽⁴⁾ ou prêts limités de personnes physiques.

Un candidat peut donc être amené à souscrire un crédit personnel pour compléter le financement de sa campagne.

Cette demande de crédit personnel obéit aux règles en vigueur comme pour tout crédit aux particuliers : application de la politique de risque et de prêt responsable de chaque établissement + analyse de solvabilité de l'emprunteur et de sa capacité personnelle à rembourser + apport de garantie (personnelle ou tiers, biens immobiliers, nantissement valeurs mobilières, assurance emprunteur,...) + respect des règles anti-blanchiment.

De plus, la banque prend en compte le plafond de dépenses, ainsi que le risque, non maîtrisable, d'invalidation des comptes de campagne et de non remboursement aux candidats concernés d'une partie des frais par l'Etat.

RAPPEL

Il n'existe pas de droit au crédit que cette personne physique soit candidate ou non à une élection.

SOURCES DE FINANCEMENT INTERDITES (article L.52-8 du code électoral) : Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat, ni lui apporter leur garantie pour l'obtention de prêts.

Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger (hors cas ci-dessus).

REMBOURSEMENT PAR L'ETAT : possible pour une part des dépenses en fonction des élections et d'un seuil de suffrages exprimés et si les comptes de campagne sont validés par l'autorité compétente.

(4) 4600 euros par électeur et par campagne et 7500 euros par an pour les partis politiques.

EN PRATIQUE : BON À SAVOIR SUR LA DEMANDE DE CRÉDIT

Les banques pratiquent le « prêt responsable » : elles vérifient, au cas par cas, la solvabilité de chaque candidat ou parti politique demandeur de crédit, c'est-à-dire sa capacité de remboursement, comme pour tout emprunteur.

LA BANQUE EXAMINE VOTRE DEMANDE DE CRÉDIT

Dans l'intérêt de chacun, il est essentiel que la banque dispose de tous les éléments nécessaires à l'analyse de votre demande.

Vous devez d'abord renseigner votre identité

- Un parti politique doit fournir une copie de ses **statuts permettant de comprendre les modalités de prise de décision au sein du parti politique ainsi que les délégations de pouvoir**.
- Un candidat doit fournir une **pièce d'identité** et démontrer, le cas échéant, qu'il est **mandaté par son parti** (statuts du parti et décision de l'Assemblée générale...).

La banque examinera ensuite votre situation au cas par cas

A ce titre, l'établissement analysera notamment :

- votre **capacité de remboursement** :
 - vos revenus : salaire (fiche de paye), avis d'imposition, autre(s) type(s) de revenu, situation familiale et professionnelle, situation patrimoniale...
 - vos charges : loyer(s), autre(s) emprunt(s)...
- les **garanties** que vous pouvez apporter : hypothèque ou caution par exemple. Ces garanties peuvent contribuer à solvabiliser le dossier le cas échéant ;

- le **plafond de financement** de la campagne électorale ;
- votre **historique financier** : la banque peut, par exemple, consulter le Fichier national des Incidents de remboursement des crédits aux Particuliers (FICP) et le Fichier Central des Chèques (FCC) pour vérifier que vous n'avez pas eu d'incidents de remboursement ou de paiement.

Un dossier de demande de crédit complet ne donne pas droit systématiquement à l'octroi du crédit ; elle rend simplement le dossier éligible à l'analyse de la demande par la banque.

LA DÉCISION DE LA BANQUE

L'intérêt de la banque est que vous puissiez rembourser normalement. **Elle n'a aucun intérêt à vous refuser un crédit si elle estime que vous pourrez le rembourser.**

La procédure d'octroi des crédits est spécifique à chaque banque. En fonction de certains critères, dont le montant du prêt, la procédure de décision peut impliquer d'autres instances du groupe bancaire et non pas uniquement le responsable d'agence.

Vous pouvez saisir le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques si vous avez fait l'objet de deux refus de prêt au cours des six derniers mois ayant précédé votre demande⁽⁵⁾.

Le respect des délais de traitement, propres à chaque banque, est primordial : anticipez votre demande de crédit.

(5) <https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Le-mediateur-du-credit-aux-candidats-et-aux-partis-politiques/Les-missions-du-mediateur>

MESSAGES-CLÉS

Décrivez clairement vos revenus et vos charges et indiquez tous vos crédits en cours. C'est une condition essentielle de la relation de confiance.

Les pièces justificatives mentionnées ci-dessus 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**. Il est donc essentiel de veiller à remettre un dossier complet, comprenant l'ensemble des pièces demandées par l'établissement bancaire.

Des diligences supplémentaires s'appliquent au titre de la réglementation relative à la **lutte contre le blanchiment**, notamment concernant les **personnes politiquement exposées** (PPE) (voir annexe 1 et annexe 2).

Annexe

LES PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSÉES

Origine et définition d'une PPE

ORIGINE : l'attention des banques⁽⁶⁾ a été attirée sur un type particulier de clientèle par la 3^{ème} directive « anti-blanchiment »⁽⁷⁾, directive qui a été transposée en droit français en janvier 2009. Il s'agit du client qui est considéré comme une « *personne politiquement exposée* » (PPE).

Les personnes résidant en France qui exercent des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives importantes sont également considérées comme des PPE.

DÉFINITION : la PPE est une personne qui exerce des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives importantes et qui, du fait de ses fonctions, expose la banque dont elle est la cliente à un risque de blanchiment de capitaux élevé. Le législateur européen, a également considéré que le client qui avait cessé ses fonctions de personne politiquement exposée depuis moins d'un an devait continuer à être considéré comme une personne politiquement exposée.

La réglementation donne une liste précise des fonctions qui entraînent la qualification de « *personne politiquement exposée* »⁽⁸⁾. Parmi ces fonctions figure notamment celle de membre d'une assemblée parlementaire.

INCLUSION DE LA FAMILLE : le législateur européen considère que les membres directs de la personne politiquement exposée ainsi que les personnes connues pour leur être étroitement associées doivent également être considérées comme des personnes politiquement exposées.

L'article R.561-18 du code monétaire et financier définit ce qu'il faut entendre par « *membre de la famille* ». Il s'agit des *pères et mères ; du conjoint, du concubin notoire ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou équivalent étranger ; les enfants et leur conjoint ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou équivalent étranger.*

L'article R.561-18 du code monétaire et financier élargit aussi la notion de personne politiquement exposée aux « *personnes connues pour leur être étroitement associées* ». Il s'agit des personnes liées par un lien d'affaires étroit avec la personne politiquement exposée ou les personnes qui sont bénéficiaires effectifs d'une personne morale avec la personne politiquement exposée ou d'une personne morale constituée au profit d'une personne politiquement exposée.

Conséquences de la qualification d'un client de « PPE » sur l'ouverture et le fonctionnement d'un compte

DES OBLIGATIONS ALOURDIES POUR LES BANQUES : la personne politiquement exposée étant un client considéré comme à risque en termes de lutte contre le blanchiment de capitaux, les obligations des banques à l'ouverture d'un compte et en cours de fonctionnement du compte sont alourdies.

Cela signifie que les banques devront avoir une connaissance approfondie de la personne politiquement exposée. On rappelle que la personne politiquement exposée est celle qui exerce les fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives importantes mais aussi les personnes de sa famille ou les personnes connues pour lui être étroitement associées telles que définies ci-avant.

QUELLES OBLIGATIONS ? De manière générale, les banques sont tenues de recueillir des éléments d'information relatifs aux revenus, à la profession et au patrimoine de tous leurs clients à l'ouverture du compte et pendant le fonctionnement du compte. Lorsque le client est une personne politiquement exposée, en raison de ses fonctions ou en raison de ses liens familiaux ou professionnels, la banque doit non seulement connaître l'origine des fonds déposés sur le compte de la PPE mais également rechercher l'origine de son patrimoine impliqué dans la relation d'affaires⁽⁹⁾.

En outre, les banques doivent surveiller le fonctionnement du compte et doivent interroger leurs clients sur les opérations qui seraient atypiques par rapport au fonctionnement attendu du compte au vu des informations qu'elles détiennent sur leurs clients.

ARTICLE R.561-20-2 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 définissent et mettent en œuvre des procédures, adaptées aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquelles elles sont exposées, permettant de déterminer si leur client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 1° de l'article L. 561-10 ou le devient au cours de la relation d'affaires.

Lorsque le client, ou son bénéficiaire effectif, est une personne mentionnée au 1° de l'article L. 561-10 ou le devient au cours de la relation d'affaires, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 à L. 561-6, appliquent les mesures de vigilance complémentaires suivantes :

1° elles s'assurent que la décision de nouer ou maintenir une relation d'affaires avec cette personne ne peut être prise que par un membre de l'organe exécutif ou toute personne habilitée à cet effet par l'organe exécutif ;

2° elles recherchent, pour l'appréciation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou la transaction ;

3° elles renforcent les mesures de vigilance prévues à l'article R. 561-12-1.

(6) Et autres organismes financiers

(7) Directive du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

(8) Article R.561-18 Code monétaire et financier : chef d'Etat, chef de gouvernement, membre d'un gouvernement national ou de la Commission Européenne ; membre d'une assemblée parlementaire nationale ou du Parlement européen ; membre de l'organe dirigeant d'un parti ou groupement politique soumis aux dispositions de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 ou d'un parti ou groupement politique étranger ; membre d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas, sauf circonstances exceptionnelles, susceptibles de recours ; membre d'une cour des comptes ; dirigeant ou membre de l'organe de direction d'une banque centrale ; ambassadeur ; chargé d'affaires ; officier général ou officier supérieur assurant le commandement d'une armée ; membre d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique ; Directeur, directeur adjoint, membres du conseil d'une organisation internationale créée par un traité, ou une personne qui occupe une position équivalente en son sein.

(9) Article R. 561-20-2 du Code monétaire et financier (voir encadré).

18, RUE LA FAYETTE
75440 PARIS CEDEX 09
TÉL : 01 48 00 52 52

FBF.FR



Octobre 2020